



Les croyances en jeu dans les changements de modes de gestion des crèches : une analyse des processus de décision dans deux municipalités

Camille Guirou

► To cite this version:

Camille Guirou. Les croyances en jeu dans les changements de modes de gestion des crèches : une analyse des processus de décision dans deux municipalités. Gestion et management. 2013. dumas-00875698

HAL Id: dumas-00875698

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00875698>

Submitted on 12 Nov 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAMILLE GUIROU

Les croyances en jeu dans les changements de modes de gestion des crèches : une analyse des processus de décision dans deux municipalités

Mémoire de Master 2 Dynamique des
Organisations, Travail et Ressources
Humaines

Dirigé par Antoine Vion, Maître de conférences à Aix-Marseille
Université, chercheur au L.E.S.T.

15/06/2013

CAMILLE GUIROU

**Les croyances en jeu dans les
changements de mode de
gestion des crèches :**

**une analyse des processus de
décision dans deux
municipalités**

REMERCIEMENTS

À Jimmy Vallejo,
pour sa participation en tant que chercheur et son implication.

À Antoine Vion,
qui m'a permis de suivre ce Master 2 et a accepté d'être mon
directeur de mémoire.

À Amandine Pascal et Ariel Mendez,
pour leur accompagnement tout au long de l'année.

À Liliane Berthet,
qui m'a encouragée à m'engager dans ce sujet.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
---------------------	----------

CHAPITRE UN : QUEL MODE DE GESTION POUR UNE CRECHE ?	7
---	----------

Le <i>New Public Management</i> comme référentiel économique : l'analyse rationnelle	
des modes de gestion de la fonction publique	8
La Nouvelle Gestion Publique	8
Le contexte politique et économique récent	8
Les causes du changement	9
Les outils de la « Nouvelle Gestion Publique »	10
Les spécificités de la gestion des collectivités territoriales	14
Les particularités des structures de l'emploi dans les collectivités locales	14
Une hybridation de la gestion des Ressources Humaines avec les techniques du privé	15
La crise financière augmente la pression sur les budgets locaux	16
La réforme des collectivités territoriales accentue les pressions financières	17
L'impact de la décentralisation : une fonction publique territoriale plus privatisée	19
Une évolution du statut de fonctionnaire	19
Le recours croissant aux contrats de droit privé	20
La question des modes de gestion des services municipaux : une question centrale du NPM	21
La gestion du service des eaux : le spécimen favori des scientifiques	21
Les divers modes de gestion d'un service public local	22
Un large panel de choix	22
La délégation de service public : le modèle privé	23
La gestion en régie directe : le modèle public	27

Les limites du <i>New Public Management</i>	28
Des résultats peu concluants	29
Les risques de la marchandisation	30
Les risques culturels	31
Les risques de la délégation	32
Le risque d'abandon du service	32
Une déresponsabilisation des élus et des pratiques clientélistes	34
Un risque de dégradation des conditions de travail	36
L'échec des analyses rationalistes pour déterminer la supériorité d'un mode de gestion	37
La réalité du contexte et son impact sur les croyances	39
Fragmentation et gouvernance	39
Une multiplicité d'acteurs qui complexifie le contexte	40
La question de la gouvernabilité : du gouvernement à la gouvernance	42
Le pilote de la gouvernance : l' élu local	43
Partenariat public / privé ou mainmise des collectivités territoriales ?	44
Un service public aux enjeux spécifiques : la crèche	45
Le contexte : un secteur économique en expansion	45
Les enjeux de la petite enfance	45
Une grande diversité des modes d'accueil	47
La question de la gouvernance dans ce secteur	49
Un secteur mal défini et mal maîtrisé	51
Les crèches : quel mode de gestion ?	52
Un mode de garde prisé	52
La difficulté d'évaluation de la qualité	53
La « marchandisation » du secteur	53
La délégation des crèches	54

CHAPITRE DEUX : POUR UNE ANALYSE PROCESSUELLE DES CHANGEMENTS DE MODE DE GESTION DES CRECHES **56**

La Théorie du <i>Sensemaking</i> de Weick : un changement d'angle de réflexion	57
De l'organisation à l' <i>organizing</i>	57
Le <i>sensemaking</i>	58
Le rôle de la croyance	59
La question des croyances dans le choix de mode de gestion des crèches	59

Une analyse comparative : deux études de cas	61
De l'intérêt de l'étude de cas	61
Une analyse comparative	62
Description du cas Muncité	62
Description du cas Déléville	63
Méthodes de recueil de données	64
Positionnement méthodologique	64
Observation participante	65
Entretien compréhensif	65
De quoi s'agit-il ?	65
Un outil adapté à l'analyse des processus et interactions	67
La grille d'entretien : un guide pour l'échange	67
La constitution de l'échantillon	68
Au cœur des entretiens	69
Les retranscriptions	70
Deux exemples de bricolage méthodologique dans notre mémoire	71
 Le processus de création de sens : les éléments théoriques	 72
Le Sensemaking comme construction identitaire	72
Rétrospection et justification	74
L'ordre décisionnel inversé	74
Le biais rétrospectif	75
Un biais salutaire	76
Enacter, enaction, <i>enactment</i>	77
L'extraction d'indices	79
Le Sensemaking comme construction sociale	79
Le flot continu de la réalité	81
Continuité	81
Interruption	83
Ambiguïté	84
Incertitude	85
Construire le problème	85
Plausibilité plutôt qu'exactitude	87
 Le processus d'élaboration de sens à Muncité	 90
Le marché public identifié comme un facteur d'incertitude	90
Quelques éléments déclencheurs du processus d'élaboration de sens	91

La construction du problème	92
Comment la relation sociale amène à la municipalisation	93
Un facteur qui facilite la municipalisation : la loi sur les CDI dans les collectivités locales	94
La mise en acte de la municipalisation	94
Plausibilité : il fallait convaincre	95
L'amélioration de l'identité : service public et rentabilité	96
Modélisation du processus	98
Le processus d'élaboration de sens à Déléville	100
Le premier adjoint à l'origine du projet de délégation	100
Le conflit à la source des décisions	101
Une première interaction : le vote des élus	101
Une difficulté : l'incertitude du personnel	102
Le choix du délégataire : le véritable objet du débat	103
Le rôle des contrats de travail	105
Le délégataire créateur de sens	106
Le changement de directrice : une interruption positive	107
L'amélioration de l'identité : compétence et valorisation du travail	108
Modélisation du processus de délégation	108
Un indice de la réussite de l'élaboration du sens : un conflit très amoindri au moment du changement de délégataire	110
Le changement de délégataire : une question de coût	110
Des interruptions négatives	110
Des interruptions positives	111
Un changement sans vagues	112
Deux processus très différents, deux succès équivalents	113
 CHAPITRE TROIS : UN DEPASSEMENT DU DEBAT	
DELEGATION/REGIE : UNE ANALYSE DES CROYANCES DES ACTEURS	117
 La croyance comme argumentation	118
 Histoire d'un débat : quel mode de gestion pour les crèches ?	119
Contre la délégation / pour la municipalisation	119

Les croyances sur les coûts	120
La qualité du service	121
Les croyances en termes de gestion	122
La gestion directe du service	122
La coordination entre les services : une question de gouvernance	123
La proximité géographique et organisationnelle	124
Le management au cœur des discours	124
La confiance accordée au personnel	125
La préservation du statut de fonctionnaire	126
Le courage politique	127
Contre la municipalisation / pour la délégation	128
Les croyances sur les coûts	128
Le débat sur les coûts déportés	128
La culture de la rentabilité du prestataire	129
Les problèmes de masse salariale	130
La compétence du gestionnaire peut augmenter la qualité	131
La gestion, le management, les ressources humaines	132
Les croyances sur le personnel et la gestion RH	132
Le coût du recrutement des cadres	133
Le contrôle des inscriptions peut entraîner du clientélisme	134
Un débat à dépasser	135
La croyance comme attente et prévision	139
Les prophéties accomplies à Muncité	141
Les prophéties financières	141
« Les gens vont bien travailler »	142
Les prophéties accomplies à Déléville	143
Une attente négative : ça va mal se passer avec les salariés...	143
Une attente positive : le délégataire va faire du bon travail	144
La preuve qu'on a eu raison...	144
La croyance comme facteur de succès du changement	145
Quelques préconisation : comment créer du sens ?	147
En maintenant les mécanismes de création de sens	147
En s'appuyant sur la culture	148
En proposant une stratégie	150
En maintenant la structure	151

En favorisant une forme de communication riche et respectueuse	153
Organizing et interaction	153
Quelle communication dans les organisations ?	154
Les modes de communication riches : la réunion et le face à face	154
La communication à Déléville : sauve l'organisation du chaos	156
La communication à Mucité : une culture de la communication structurante	157
CHAPITRE QUATRE : LA METHODE DES SCENARIOS	160
Une méthode d'enquête qui révèle plus profondément les représentations et les modes de communication	162
Une démarche par étapes	164
Construction de l'objectif	164
Construction des scénarios	165
Réponses écrites	167
Premier travail de tri des données	168
Réunion	168
Analyse du matériau	170
Application à la crèche de Mucité : résultats	171
Histoire d'un consensus : la question du statut	171
Les croyances liées à la municipalisation	173
La culture de service au cœur des préoccupations	173
Les croyances sur les coûts	174
La rentabilité : une réalité ambiguë	174
Deux récits pour épauler la croyance	175
Les croyances sur la politique	177
Le mode de gestion : une préoccupation secondaire	178
Le rôle négligeable du mode de gestion dans la qualité de service	178
Une concession concernant la municipalisation : la position d'une mairie face à la CAF	179
Les facteurs de qualité du travail en crèche : management et communication	179
Le rôle crucial du manager intermédiaire	180
Les clés du succès : communication et proximité	181

CONCLUSION	184
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	188
ANNEXE UN : GRILLE D'ENTRETIEN	194
ANNEXE DEUX : SCENARIOS	198
ANNEXE TROIS : DOCUMENT DE SYNTHESE	201

INTRODUCTION

Depuis la crise de 2009, l'accroissement de la dette publique a renforcé les inquiétudes en termes de rentabilité de la fonction publique. Le débat sur les solutions à mettre en œuvre pour gérer plus efficacement les administrations publiques, les hôpitaux et les collectivités territoriales est ainsi d'actualité.

Mais la controverse n'est pas nouvelle. Suite à l'avènement, dans les années 90, de la Nouvelle Gestion Publique, héritée du *New Public Management* (NPM) anglo-saxon, et à la montée en nombre de ses partisans, la culture de la rentabilité a fait son entrée dans les préoccupations des acteurs. Ses défenseurs voudraient moderniser la fonction publique en valorisant des notions telles que la performance, l'efficacité, la concurrence, empruntées aux logiques de marché. Ses détracteurs doutent de la pertinence de l'introduction de telles logiques dans un secteur jusqu'alors si protégé. Des enjeux de contexte, de culture, de réalité sociale sont relevés par les opposants du NPM pour nuancer les avantages du tout-rentable et la panoplie d'outils ultramodernes qui l'accompagnent.

On retrouve ici un clivage constitutif en sciences de gestion : les défenseurs d'un certain universalisme se heurtent aux partisans d'une gestion plus contingente, où la réalité locale est prise en compte et où l'humain est un peu trop complexe pour être simplement « mesuré » dans des tableaux de bord.

Du côté des économistes, Baumol (1967) considère que l'économie est atteinte d'une « maladie des coûts » du fait de sa division en deux secteurs, le privé, dont la productivité croît sans cesse, et le public, dont la productivité stagne. Une situation qui amène à une augmentation constante des prix relatifs du secteur public, ce qui pourrait engendrer soit un ralentissement de la consommation de ces services, soit une augmentation néfaste de la part relative de ces services dans les dépenses globales. A l'opposé, Williamson, élève de Coase (1967), défend la

thèse que l'intégration verticale réduit les coûts de transaction et qu'une privatisation trop importante du secteur public pourrait entraîner des comportements opportunistes onéreux.

Au cœur de ce différend, nous avons choisi de placer la focale sur le mode de gestion des services communaux. Dans le climat économique actuel, la question de la performance des administrations locales se pose. Depuis la décentralisation de 1982, les collectivités territoriales, l'une des trois grandes fonctions publiques françaises, bénéficient d'une liberté d'administration très importante. Il est légitime de s'interroger sur le bien-fondé de leurs choix de mode de gestion des services publics. On peut questionner leur capacité à prendre les bonnes décisions et la validité des critères qu'ils privilégient.

Au sein de la communauté scientifique, le débat s'articule autour de la question du mode de gestion le plus efficace. Cette controverse a longtemps été un enjeu politique majeur et un objet de clivage politique. Au début du XX^{ème} siècle, le Cercle des Annales de la Régie Directe, d'influence socialiste et radicale, est très favorable au modèle de la régie directe et participe à son développement. Le Conseil d'Etat, alors plus libéral, est opposé à ce mode de gestion et une bataille juridique et politique s'engage.

A la fin des années vingt, le Conseil d'Etat finit par reconnaître la régie directe à travers la jurisprudence. Quoiqu'institutionnalisé, le modèle reste clivant jusqu'à la période de l'après guerre, où il devient dominant, participant de l'esprit interventionniste de l'Etat-providence. Avec la décentralisation dans les années quatre-vingt, le mouvement s'inverse, et la privatisation des services urbains se met en place. En 1983, les réformateurs du RPR et de l'UDF, qui conquièrent plusieurs grandes villes lors des élections municipales, sont largement à l'origine de ces transformations. La plus grande efficacité technique des entreprises, la baisse des coûts, la hausse de la qualité de service, et la plus grande souplesse juridique de la contractualisation sont leurs arguments principaux en faveur de la délégation.

Depuis quelques années, les conflits se sont estompés. Les collectivités qui font le choix d'internaliser ou d'externaliser des services, d'hybrider leurs

pratiques avec celles du privé ou d'avoir recours à plus de contrats privés (CDD, CDI) le font sans référence au débat idéologique gauche/droite.

Mais la question continue à se poser. Les défenseurs du NPM vantent les mérites de la gestion déléguée, arguant que la privatisation favoriserait la mise en concurrence et donc la baisse des prix et une gestion supposée plus saine. D'autres chercheurs, opposés à cette vision, réaffirment les vertus de la gestion en régie : les chiffres, finalement, tendraient à montrer que les prestataires de service, loin de faire faire des économies aux collectivités, leur coûteraient au contraire de l'argent.

Finalement, il semble difficile de trancher entre internalisation et externalisation. Les critères et indicateurs choisis pour mesurer l'efficacité des services pèsent notamment sur les résultats et les modes d'évaluation de la qualité ou de la rentabilité peuvent être critiquables.

Pour sortir de cette situation apparemment inextricable, nous avons décidé de prendre un peu de recul. En faisant un pas en arrière, il nous est apparu qu'il s'avèrerait sans doute plus fructueux de dépasser ce débat et d'attaquer le sujet sous un angle neuf. Plutôt que de nous attarder sur les mérites intrinsèques de chacune de ces alternatives et de nous concentrer sur les arbitrages en termes de coûts-bénéfices, nous avons essayé de comprendre ce qui motive les acteurs sur le terrain. Les déterminants des choix entre l'externalisation ou l'internalisation d'un service restent à ce jour assez mystérieux. Les collectivités territoriales prennent en effet des décisions divergentes et défendent leur positionnement, convaincues d'avoir fait « le bon choix ». C'est donc la façon dont les arbitrages sont conduits qui nous intéresse ici.

Nous proposons dans cet exposé une analyse des processus de changement de mode de gestion des services communaux. En racontant les histoires de ces hommes et de ces femmes qui décident collectivement de déléguer ou de municipaliser un service, nous avons souhaité donner toute leur place aux logiques locales et relationnelles. Ce positionnement, résolument interactionniste, apportera, nous l'espérons, des réponses inédites aux acteurs de terrain. En leur proposant une réflexion sur les déterminants culturels et

cognitifs de leurs actions, nous ambitionnons d'éclaircir la compréhension qu'ils ont d'eux-mêmes et des organisations dont ils sont membres. Les clés qui leur seront livrées devront ouvrir des portes vers une gestion plus consciente et plus distanciée de leur administration.

Afin de réussir ce projet, nous avons choisi de nous intéresser plus particulièrement à un service qui fait beaucoup débat aujourd'hui : la crèche. Ce mode de garde collectif, intriqué à la fois dans des questions d'ordre social (l'égalité hommes-femmes, la socialisation des enfants, l'aide à la parentalité) et d'ordre économique (le travail des femmes, la flexibilité des horaires, la précarité des familles monoparentales) la met au cœur du débat rentabilité / culture entre partisans et opposants du NPM. L'efficacité des outils du NPM est d'autant plus critiquée que la qualité du service est difficile à mesurer, les enfants étant trop jeunes pour exprimer leur ressenti. De plus, dans un secteur à fort caractère social, les questions de rentabilité se heurteront plus fortement qu'ailleurs à la culture des métiers.

Cette démarche scientifique s'inscrit dans un cadre théorique largement influencé par la psychosociologie. Nous avons majoritairement appuyé notre réflexion sur les concepts de Karl E. Weick, à mêmes de répondre à nos interrogations. Sa vision processuelle de l'organisation nous a permis de sortir du débat en termes d'outils managériaux pour nous intéresser aux acteurs et à leurs liens avec le collectif. Nous nous intéresserons ainsi à la manière dont les individus se mettent d'accord sur la marche à suivre lorsqu'une difficulté se présente et sur les ressources qu'ils mobilisent pour donner du sens à ce qu'ils font. Nous montrerons comment ils parviennent à rationaliser leurs décisions au milieu de l'inextricable complexité du réel et ce qui leur donne foi en la légitimité de leurs actions. Les croyances, au cœur de ce positionnement, sont déterminantes pour expliquer ce qui motive les individus. La théorie du *sensemaking* propose des clés intéressantes pour comprendre les déterminants de la réussite d'un projet de changement et son application ici a produit quelques résultats prometteurs pour une analyse plus poussée sur le sujet.

Les bases de notre problématique sont à présent posées : Quelles croyances sont en jeu dans le débat sur le choix de mode de gestion d'une crèche et comment amènent-elles à une création collective de sens autour du changement décidé ?

Nous nous intéresseront particulièrement aux croyances sur les coûts, la qualité du service, le management et la politique, quatre préoccupations essentielles qui sont ressorties de notre enquête.

Pour répondre à notre question, nous avons commencé ici par une étude de cas exploratoire. Du fait de notre sujet, nous avons opté pour une analyse comparative de deux collectivités territoriales des Bouches-du-Rhône, l'une ayant fait le choix de municipaliser sa crèche, l'autre de la déléguer. Cela nous a semblé pertinent pour mettre en exergue non pas la supériorité de l'un par rapport à l'autre, mais au contraire le succès de deux trajectoires a priori opposées. Puisque les deux crèches sont considérées comme rentables, efficaces et offrent toutes deux un service apprécié par les usagers, il sera intéressant d'observer ce qui, au-delà du mode de gestion en soi, fait la réussite de ces projets.

Puisque nous voulions analyser en profondeur les jeux d'acteurs et les processus de changement, nous avons favorisé une méthodologie qualitative. Observation participante et entretiens pour commencer, mais aussi, pour aller plus loin, la Méthode des Scénarios (MDS). Celle-ci, peu fréquente en gestion, propose à plusieurs volontaires de réagir par écrit à des petits textes fictifs, puis de se réunir avec le chercheur pour échanger et débattre sur les sujets abordés. Cette méthode a plusieurs vertus intéressantes pour notre sujet. Efficace pour révéler les croyances, la culture, les relations, les comportements collectifs et les modes de communication, elle nous a permis de faire émerger un savoir plus riche. Nous voulions, notamment, voir de quelle manière les acteurs ajustaient leurs discours au contact du collectif, observer le processus de création de sens directement, et faire ressortir les schémas mentaux sous-jacents, là où l'entretien compréhensif et l'observation participante nous semblaient insuffisants. Afin de mettre en œuvre efficacement ce projet, nous avons demandé à un étudiant de

notre master de nous assister lors des réunions. La combinaison de ces diverses méthodes s'est avérée fructueuse pour comprendre les mécanismes de prises de décision collectives lors des changements de mode de gestion.

Nous présenterons d'abord un état des lieux de la controverse scientifique autour des modes de gestion des services communaux, tout particulièrement des crèches, afin de mieux la dépasser et en montrer les limites. Dans un second temps, nous proposerons une analyse processuelle de nos deux études de cas : comment le sens collectif est-il élaboré au fil du changement ? Puis, nous aborderons le sujet des croyances qui ont présidé aux décisions de changement, ce afin de fournir quelques préconisations utiles aux élus et aux managers qui seraient confrontés à une interrogation similaire. Enfin, nous consacrerons un chapitre à la Méthode des Scénarios, dans le but de mettre en avant ses indéniables avantages pour notre sujet et de montrer dans quelle mesure les croyances individuelles sont imbriquées dans les croyances collectives.

CHAPITRE UN : Quel mode de gestion pour une crèche ?

De nombreux chercheurs s'interrogent de nos jours sur les questions du mode de gestion des services publics. Doit-on « privatiser » la fonction publique en y introduisant des outils de gestion propres au marché ? Cela rendra-t-il ces services plus efficaces, augmentera-t-il la qualité, baissera-t-il les coûts ? Nous allons tenter ici de présenter les grands axes d'un débat, afin de mieux positionner par la suite notre propre réflexion sur le sujet.

La première partie de ce chapitre sera consacrée aux théories rationalistes qui, de façon universaliste, souhaitent voir la gestion publique se « moderniser » en adoptant les outils qui ont fait leur preuve dans le privé et qui prônent une externalisation plus systématique des services pour favoriser la mise en concurrence des gestionnaire et la baisse des coûts. Tout ceci pour mieux montrer les limites de ce type d'analyses.

Dans un second temps, nous ferons la part belle à une vision beaucoup plus contingente des choses. Les jeux d'acteur, la réalité sociale, le contexte, ne peuvent, à notre avis, être écartés de l'équation. Les chercheurs qui se penchent sur la question des crèches, en particulier, souhaiteraient voir les responsables politiques prendre en main plus solidement un secteur encore balbutiant et dont les enjeux sociaux sont cruciaux.

Le *New Public Management* comme référentiel économique : l'analyse rationnelle des modes de gestion de la fonction publique

La solution proposée par nombre de chercheurs aux difficultés rencontrées ces dernières décennies par la fonction publique repose sur l'intégration d'outils de gestion du privé. Ceux-ci seraient à même de réduire les coûts, d'améliorer la qualité, d'assainir les relations avec la sphère politique et de favoriser la démocratie.

Afin de comprendre ce positionnement, nous le présenterons d'abord dans ses grandes lignes, avant de donner quelques précisions sur la fonction publique qui nous intéresse, en l'occurrence les collectivités territoriales, et sur la gestion des services communaux. Cela nous permettra de mettre en exergue les limites que comporte ce point de vue, et de mettre en échec une analyse rationaliste en termes de coût-bénéfices.

La Nouvelle Gestion Publique

Héritée de la culture Anglo-saxonne, l'idée d'une gestion plus « moderne » de la fonction publique a plus d'un disciple. Elle repose sur l'idée qu'il faudrait introduire les outils de gestions qui sont en vogue dans les entreprises. Quelques éléments d'explication sur ce point de vue s'imposent. Nous présenterons ainsi le contexte économique dans lequel s'inscrit cette vision et les éléments qui ont amené à vouloir « moderniser » la fonction publique. Nous ferons ensuite un point sur les principaux outils du *New Public Mangement* (NPM) afin d'en comprendre tous les enjeux.

Le contexte politique et économique récent

Depuis le début des années 2000 et plus particulièrement depuis 2007, un modèle a émergé, que les chercheurs nomment la « nouvelle gestion publique ».

Le discours du président de la République du 19 septembre 2007 insistait sur la volonté de rupture du gouvernement pour engager un véritable projet libéral de réforme de l'État et une « refondation » de la fonction publique.

La crise financière de 2008 a particulièrement accéléré le processus. Elle risque de servir d'alibi ou de catalyseur à des recompositions internes dans la fonction publique (Jeannot et Rouban, 2009). La recherche d'économies budgétaires en cette période de déficits lourds appelle à une réduction des effectifs, voire des salaires de base, comme ce fut le cas, par exemple, pour le gouvernement Doumergue en 1934.

La solution, pour beaucoup d'acteurs, se trouve dans ce modèle managérial nouveau, que nous allons décrire dans ses grandes lignes.

Les causes du changement

Emery et Giauque (2005) partent du constat que l'emploi public a cristallisé les critiques à l'encontre du service public et qu'ont été soulevés de réels dysfonctionnements de l'appareil bureaucratique. L'idée que la fonction publique a atteint les limites de son modèle s'est très tôt répandue, avec notamment la représentation classique et caricaturale des « fonctionnaires budgétivores » face aux « vertueux producteurs » (Jeannot et Rouban, 2009). Le fait, en particulier, que les agents soient excessivement protégés même en cas d'incompétence avérée a fortement influencé l'imaginaire collectif (Emery et Giauque, 2005). La représentation traditionnelle des fonctionnaires trop nombreux, inefficaces, privilégiés et arrogants a poussé les responsables à s'engager dans un mouvement de « mimétisme » du secteur public vers le privé. Emery et Giauque (2005) parlent d'« intégration » et de « normalisation ».

L'expérience d'achat des populations concernées par les services accentue le phénomène (Pesquieux, 2010). L'évolution sociétale vers un modèle de marchandisation, accompagné d'une exigence d'individualisation des produits et d'ouverture de l'éventail de choix impacte les consciences. Il paraît légitime au citoyen d'aujourd'hui de pouvoir disposer, partout et à tout moment, d'une grande variété d'options afin que la réponse à son besoin soit spécifique, individuelle, appropriée. Finalement, l'habitude de consommer rend les usagers

plus pointilleux. Comme on choisit la couleur, les options, la marque, le modèle de sa voiture, on veut pouvoir choisir le service qui nous convient.

Cette « privatisation » de la fonction publique donne lieu à une réforme en profondeur des valeurs, de la culture, des relations d'emploi et du fonctionnement du service public qui a été entamée pour « abolir les tares » de la bureaucratie Weberienne.

Dans ce contexte, Jeannot et Rouban (2009) considèrent que le thème de la privatisation de la fonction publique a été l'un des seuls répertoires disponibles d'action politique et que les modèles étrangers ont influencé l'orientation de la gestion vers cette hybridation des pratiques avec celles des entreprises. Ils définissent cette privatisation comme une interaction de plusieurs facteurs venant remettre en cause la spécificité des trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale), opérant ainsi un rapprochement, voire une identification, des pratiques et des valeurs entre public et privé.

Les outils de la « Nouvelle Gestion Publique »

Pesquieux (2010) définit le management public comme étant « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation. » Il s'agit d'adopter une « rationalisation » des choix budgétaires et de s'inscrire dans une « idéologie progressiste de l'excellence » et un « volontarisme managérial ».

La nouvelle gestion publique est en fait la version française du *New Public Management* (NPM) qui nous vient des États-Unis. Elle en reprend les grands principes, comme la concurrence entre services, l'utilisation de mécanismes de marché comme mode de régulation interne, une délégation maximale et une redéfinition de l'utilisateur comme client. C'est un mode de gestion qui se veut proactif et non réactif.

Emery et Giaque (2005) tentent de dessiner les contours de cette nouvelle gestion publique. Nous citerons les éléments qui font le plus écho à nos interrogations présentes : Coupures budgétaires, gestion financière stricte, plus grande efficacité productive, rapprochement du « client » (et plus de l'utilisateur),

compétition, concurrence, mesure de la performance, changement de style de management, flexibilité managériale, « *contracting out* », pratiques incitatives (notamment financières sous forme de primes), privatisation partielle, rationalisation, démocratisation et participation citoyenne.

Ces changements s'appuient sur le développement de nouveaux outils (Jeannot et Rouban, 2009 ; Pesquieux, 2010). L'arrivée des T.I.C.¹ n'est pas anodine et a accentué et porté le phénomène. Les croyances en la performance de ces outils pour accroître la qualité du service public et développer son image positive ont incité à y recourir plus massivement.

Tous ces éléments sont le signe de ce que Pesquieux appelle une « managérialisation » du système public. Nous avons classé ci-dessous les évolutions selon quatre grands thèmes : les évolutions de la gestion financière, de la gestion de la qualité, de la gestion des ressources humaines et des formes de la démocratie. Bien entendu, tous ces changements sont étroitement liés et se répondent. Les transformations sont globales. Mais ces thèmes nous occuperont tout au long de notre exposé² et leur catégorisation permet une compréhension plus claire des enjeux.

Nous commencerons par les évolutions en termes de gestion financière. Efficacité, efficience, performance, compétitivité, rentabilité... Les préoccupations du privé arrivent en force dans le public. Thoenig (1998) affirme ainsi que « productivité » et « coût » ne sont plus des mots tabous dans les administrations publiques. La tradition « administrative », « bureaucratique » est rétrograde, péjorative. On ne doit plus administrer, on doit gérer, voire manager. « Le projet du *New Public Management* est d'insuffler 'l'esprit d'entreprise' dans l'appareil d'État en introduisant des logiques de marché dans son fonctionnement. » (Pesquieux, 2010) Il faut calculer ses dépenses, valoriser ses recettes, optimiser les budgets. Il s'agit de passer d'une simple comptabilité à une véritable gestion financière. Investissements, fonctionnement, tout doit être pesé,

¹ Technologies de l'Information et de la communication

² Voir chapitre 3, 3^{ème} paragraphe : Histoire d'un débat : quel mode de gestion pour les crèches ?

mis en concurrence, pour tirer les prix au maximum. Il faut penser « coûts-bénéfices ».

On peut citer, à titre d'exemple, le recours croissant à l'externalisation ou aux partenariats en tous genres avec le secteur privé. La contractualisation permet en effet un plus grand contrôle des coûts et une certaine transparence financière. Pesquieux (2010) parle de « contractualisme », qui fait du contrat un véritable « fait social ».

Il semble évident, à ce stade, que, dans le secteur public, les représentations ont évolué en ce qui concerne les coûts. Cette nouvelle culture gestionnaire a fait recette et l'on retrouve ses grandes idées jusque dans les discours des politiciens. Mais la question se pose : si on baisse les coûts, n'y perd-on pas en qualité ?

De façon générale, Emery et Giaque (2005) précisent que les conséquences en termes de gestion sont notamment une préoccupation plus importante accordée aux outputs jusqu'à présent trop négligés, avec une volonté d'améliorer la qualité du service public.

Tous ces éléments amènent à une « marchandisation » systématique des services (Pesquieux, 2010). La communication commerciale, le marketing et les stratégies d'adaptation des services aux besoins du public deviennent monnaie courante. On a de plus en plus recours, par exemple, à des enquêtes de satisfaction et à des démarches qualité. On constate également l'utilisation plus généralisée d'indicateurs de performance et de tableaux de bord. La baisse des coûts ne doit pas être synonyme de baisse de la qualité. On doit réfléchir à une utilisation plus pertinente, plus ciblée des ressources, pour répondre à des besoins identifiés, évalués, calculés.

Attribuer des ressources, certes, mais pas seulement financières. D'une gestion du personnel (salaires et carrières) on doit évoluer vers une GRH plus ancrée dans son temps et à des pratiques managériales jugées plus efficaces.

Les DRH ont fait leur apparition dans les administrations et avec eux tout un ensemble d'outils « à la mode ». Plusieurs innovations sont pointées par Emery et Giaque (2005), telles que la transformation de la relation d'emploi, notamment avec l'arrivée du contrat à durée indéterminée et la multiplication des

contrats atypiques ; la mise en avant de la performance et des objectifs par l'introduction de systèmes d'évaluation, avec notamment l'arrivée des systèmes de gestion des compétences ; le recours à des mécaniques d'incitation et des primes ; la simplification du droit disciplinaire ; et enfin la mise en place de politiques de formation continue et de mobilité du personnel.

On peut encore citer nombre de transformations, telles que l'autonomisation, la simplification et la spécialisation de la hiérarchie pour « désenchevêtrer » l'administration et assouplir, flexibiliser les structures (Emery et Giaque, 2005). On repense les organigrammes dans l'espoir de dynamiser la bureaucratie.

Enfin, les institutions évoluent et on voit fleurir de nouvelles normes de relations à l'emploi (Jeannot et Rouban, 2009). La réforme du régime des retraites, la modification des épreuves des concours (plus de prise en compte de l'expérience professionnelle, par exemple avec la création du troisième concours) et la réduction des effectifs (avec cet effet d'aubaine du départ massif des retraités « babyboumeurs ») sont le signe d'une évolution culturelle forte de la fonction publique. L'heure n'est plus à la protection.

Cela, bien entendu, a un impact social. La fonction publique n'est plus là pour « amortir » le chômage, par exemple. Quelles sont alors les conséquences de ces évolutions sur le citoyen ?

Le NPM introduit dans la fonction publique les notions de développement durable, de RSE, de parties prenantes, (Pesquieux, 2010). L'efficacité socio-économique est une préoccupation centrale des administrations « modernes ». Il faut intégrer l'usager à la gouvernance, il faut plus de démocratie participative.

Nous pouvons conclure par cette synthèse sur les objectifs affichés de la fonction publique en mutation : « Les contours proposés à l'État-stratège sont alors les suivants : être visionnaire en concertation avec la société civile, être garant de l'intérêt général (services publics, régulation des activités, utilisation des fonds publics), assurer la cohésion sociale par une décision publique rationnelle et transparente, s'organiser pour atteindre ses objectifs (adaptation des structures administratives) et rendre l'initiative aux citoyens (démocratie participative). » (Pesquieux, 2010) Un projet ambitieux s'il en est.

Les éléments cités ci-dessus touchent les 3 fonctions publiques. Mais qu'en est-il, plus spécifiquement, de la fonction publique territoriale et, en particulier, des communes ? Afin d'entrer un peu plus avant dans notre sujet, il nous faut cibler ici notre analyse.

Les spécificités de la gestion des collectivités territoriales

Les questions de rentabilité n'ont bien sûr pas épargné les communes, les départements et les régions. Si, dans l'ensemble, les mêmes problèmes sont soulevés que pour l'État et les hôpitaux, cette fonction publique a ses propres enjeux et structures.

Un petit tour d'horizon de l'emploi et de la GRH dans ces organisations permettra de les situer dans le contexte général et d'en mieux comprendre les enjeux. On s'intéressera ensuite à l'impact de la crise à ce niveau de l'administration et à la réforme de 2010 visant à moderniser le « millefeuille » français, pour montrer comment ces 2 éléments renforcent les préoccupations en termes de coûts. Enfin, nous traiterons des conséquences de la décentralisation, une composante qu'on ne peut ignorer.

Les particularités des structures de l'emploi dans les collectivités locales

Les structures de l'emploi dans la fonction publique territoriale sont très spécifiques et posent pas mal de problèmes de gestion. Pour commencer, certains agents relèvent du droit public, d'autres du Code du Travail, d'autres encore de statuts très spécifiques comme dans le cas des contrats aidés. Une gestion uniforme du personnel s'avère donc impossible.

Thoenig (1998) constate en parallèle une « explosion des effectifs municipaux » entre 1969 et 1992, qui fait passer le nombre d'agents de 420 000 à presque un million en à peine 20 ans.

S'ajoutent à cela un taux d'encadrement très faible (de l'ordre de 7,8% d'après Perrin, même s'il était à 4 % en 87 selon Thoenig). Les agents de catégorie C représentent quant à eux 78 % des effectifs. On trouve plusieurs causes à cette situation. Tout d'abord, les compétences des collectivités territoriales favorisent la création de postes peu qualifiés (« ancillaires », nous dit Perrin, 2009), dont

l'activité est répétitive et peu gratifiante. La loi autorise en outre à employer des fonctionnaires à l'échelon le plus bas sans qu'ils aient obtenu de concours, ce qui n'est pas le cas des autres administrations. C'est pourquoi, pour Perrin (2009), la mobilisation du personnel territorial par l'enrichissement des tâches est un des enjeux importants des collectivités locales à ce jour.

On insistera enfin sur le taux de féminisation très élevé de la fonction publique territoriale, de l'ordre de 60 % des effectifs (Perrin, 2009), ce qui entraîne une gestion du personnel spécifique, notamment en ce qui concerne les absences.

Tous ces éléments rendent la gestion des ressources humaines compliquée et parfois coûteuse. Les gestionnaires sont donc amenés à se poser la question du budget de la masse salariale et à s'inquiéter de son coût élevé. La réponse apportée a principalement été le choix de s'engager, après l'État, dans une réforme des modes de management, dans un souci de plus grande rentabilité.

Une hybridation de la gestion des Ressources Humaines avec les techniques du privé

Thoenig (1998) décrit un mouvement de modernisation et d'innovation du management administratif de la fonction publique locale depuis la décentralisation, en particulier dans les communes de plus de 5000 habitants. Il parle même, pour les administrations communales, d'un « laboratoire pour des essais authentiques de progrès en profondeur ». Pour lui, « la qualité des personnels, la fiabilité des procédures et l'efficience des prestations ont franchi un seuil ».

L'enjeu est important, puisque le personnel, qui représente alors plus de 50 % des budgets locaux, coûte cher. Thoenig constate qu'une gestion prévisionnelle des effectifs se met en place et qu'un gros effort de formation du personnel est engagé. Les deux signes forts de cette évolution se situent dans la création d'un poste de directeur ressources humaines à temps plein dans la majorité des collectivités et dans l'autonomisation des Directeurs Généraux des Services qui ne sont plus des agents municipaux récompensés pour leur fidélité aux élus mais bien des jeunes cadres diplômés et compétents. C'est l'entrée en scène des

managers et avec eux de la gestion stratégique et du fameux *New Public Management*. Il constate également l'utilisation de plus en plus systématique d'outils de gestion modernes, de tableaux de bord, d'indicateurs de performance, etc.

La modernisation passe pour lui par cette hybridation déjà constatée avec des modes de gestion inspirés du privé et par une ouverture certaine au marché. La nouvelle gestion publique fait donc son chemin dans les communes, les départements et les régions, dans la lignée de l'État et des hôpitaux.

Thoenig observe enfin que les communes deviennent des « plaques tournantes » de gestion de services, dont le rôle est de plus en plus celui du pilotage. La délégation devient un mode de gestion privilégié, sensément plus efficace car soumis aux pressions du marché et à la mise en concurrence des prestataires.

Fervent défenseur de la Nouvelle Gestion Publique, l'auteur en tire des conclusions optimistes : il constate par exemple un accroissement significatif des qualifications, en particulier dans les catégories intermédiaires. Il met aussi en exergue une diversification concrète des filières professionnelles, avec une ouverture vers l'urbanisme, la culture, le social, la santé et le sport, qui ont favorisé la diversité des carrières possibles et la montée en compétences des agents.

L'article date de 1998. Entre temps, la crise de 2009 a changé la donne. La rationalisation n'est plus aujourd'hui présentée par les politiques comme une modernisation nécessaire, mais comme une urgence dont dépend la survie de notre modèle social.

La crise financière augmente la pression sur les budgets locaux

La crise de la gestion publique de 2009 est qualifiée par Herzog (2012) de « durable et structurelle », ce qui amène à repenser le fonctionnement général de la fonction publique. Les collectivités territoriales sont pour le moment relativement épargnées en comparaison de l'État, car on ne constate pas encore d'effet frappant sur l'endettement et le déficit des budgets locaux. Mais la tension existe et elle est forte, notamment du fait d'une forte hausse des dépenses locales entre 2003 et 2009. Les collectivités territoriales sont de plus en plus sollicitées

par l'État pour participer à la maîtrise des finances publiques et à l'amélioration des performances administratives.

Ainsi, « la crise financière a eu de lourdes conséquences pour les collectivités locales qui assurent à 70% l'investissement public » (Le Gand, 2012). Elle a notamment eu des conséquences sur les ressources disponibles, à la fois en termes de recettes fiscales (qui, pour les Collectivités locales, sont directement liées à l'activité économique) et de dotations de l'État, sur les financements, du fait de la crise du crédit (Dexia était le principal financeur public) et sur les dépenses, qui augmentent sensiblement pour pallier, par le biais des aides sociales, au ralentissement économique et à la hausse du chômage. Le risque est grand de voir l'État, dans un souci de rigueur budgétaire, réduire considérablement sa contribution aux dépenses locales et de voir sombrer les finances.

Puisque la pression sur les budgets se fait très forte, l'augmentation de l'impôt et le ralentissement des investissements semblent inévitables. L'État a déjà pris les devants. Si les collectivités locales coûtent cher, c'est parce qu'elles sont mal organisées, trop nombreuses, mal réfléchies. Il faut les repenser. La réforme de 2010¹ avait cette ambition.

La réforme des collectivités territoriales accentue les pressions financières

On ne peut pas parler des collectivités territoriales sans évoquer la réforme de 2010². Le but de la loi était de transformer en profondeur le système institutionnel local (Herzog, 2012). De plus en plus, les critiques se font sévères à l'encontre du « millefeuille » administratif local, dont les niveaux successifs entraînent de la lourdeur, du flou et de l'inefficacité. Les nombreux rapports évoquent des « dés-économies d'échelle ». Les départements, notamment, sont de plus en plus controversés.

Cette loi propose, en premier lieu, de mettre en place des systèmes de métropoles autour des grandes villes de France, afin d'absorber une partie des

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

² *Ibid.*

compétences des communes et des départements. Ce projet « est destiné à renforcer un pôle urbain afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion » (Herzog, 2012). Cette nouvelle personne publique concerne de près notre interrogation puisque nombre de communes des Bouches-du-Rhône, où a eu lieu l'enquête, seront intégrées à Marseille, ce qui a des conséquences importantes en termes de gestion. De plus, diverses fusions et des dissolutions sont à l'ordre du jour, comme le projet de faire disparaître définitivement le département (Herzog, 2012).

Le but de la loi est d'assurer « la soutenabilité des finances locales ». Encore une fois, c'est la question des coûts, de la rentabilité, qui se pose. On touche en particulier au pouvoir dépensier des autorités locales : « la contrainte sur les ressources oblige dorénavant à penser toutes les politiques publiques en termes d'arbitrages sur les dépenses selon des logiques économiques où les compétences désignent des fonctions de production de biens collectifs et où les dépenses expriment les coûts, qu'il faut réduire. » Cela nous rappelle combien la recherche de performance économique est d'actualité.

Parmi les éléments clés de la loi, on envisage notamment une simplification des structures par le biais d'une fusion de certains niveaux d'autorité territoriale et la simplification de la répartition des compétences. Un second axe du texte est la « promotion d'une gestion budgétaire performante. » (Herzog, 2012). On retrouve ici les thèmes chers au NPM. La nécessité de réduire les coûts est une priorité réaffirmée.

Cette réforme, cependant, risque de porter atteinte aux principes établis en 1982 par la décentralisation.

L'impact de la décentralisation : une fonction publique territoriale plus privatisée

Une évolution du statut de fonctionnaire

Du fait de la décentralisation¹, mise en place le 2 mars 1982, un « statut territorial unique » a été instauré. Thoenig (1998) parle d'une « rationalisation » du statut, basée sur une garantie de l'emploi et de la carrière et sur une homogénéité des rétributions et des règles de gestion.

Perrin (2009) présente les 3 principes centraux voulus à l'origine pour ce statut : unité, parité, spécificité. Spécificité, notamment du fait que les agents territoriaux sont dans une situation d'insécurité beaucoup plus importante que les agents de l'État.

Le statut d'agent territorial est ainsi supposé plus souple et plus flexible (Perrin, 2009), dans la lignée de la Nouvelle Gestion Publique. En effet, « la privatisation de l'emploi public local est bien engagée » nous dit l'auteur. Le statut de fonctionnaire territorial s'est ainsi sans cesse rapproché du code du travail.

En particulier, la sécurité de l'emploi du statut de fonctionnaire n'est pas aussi solide que dans la fonction publique d'État. Il n'est pas rare que les collectivités territoriales licencient au motif d'une « inaptitude à l'exercice des fonctions » ou du fait d'une suppression pure et simple du poste. Depuis 2008, plusieurs textes ² favorisent d'ailleurs les mobilités avec indemnités, afin d'assouplir encore le statut.

Par ailleurs, l'unité de traitement (le respect du principe d'égalité) est un mythe pour Perrin (2009). Nombre de collectivités territoriales ne respectent pas

¹ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

² Décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint.

Décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire.

Décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 portant création d'une indemnité temporaire de mobilité.

les textes concernant les notations, les avancements d'échelon ou la loi sur les 35 heures.

Perrin en vient à déclarer ceci : « Il n'existe plus de statut. Il existe un ensemble de dispositions que les collectivités territoriales accommodent à leur gré. » Ceci débouche sur une « lente érosion du principe de l'unité statutaire et de son corollaire, l'égalité de traitement des fonctionnaires territoriaux. » On assiste donc bien à une privatisation du statut, dans le but de briser l'image négative du fonctionnaire trop protégé et fainéant. Par ailleurs, les collectivités territoriales emploient de plus en plus d'agents en contrats privés, ce qui accentue encore l'hybridation des méthodes de gestion.

Le recours croissant aux contrats de droit privé

Les collectivités locales emploient dans de très fortes proportions du personnel sous contrat de droit privé (plus de 30% selon Perrin, 2009). La « contractualisation » de la fonction publique locale a été accentuée par la réglementation. On notera par exemple la loi de 1994¹ qui a permis aux collectivités territoriales de recruter des agents de catégorie C de premier grade en s'affranchissant des contraintes des concours, ce qui a ouvert la porte à un certain clientélisme.

Par la suite, une loi a permis aux collectivités territoriales de recruter des agents en CDI², puis, dès 2007, l'ouverture pour ces agents à une évolution de carrière et à un commencement de mobilité³. Deux éléments qui contribuent à normaliser le recours à ces types de contrats dans les collectivités et qui favorisent la flexibilité mais aussi l'insécurité de l'emploi. À cela s'ajoutent les contrats atypiques comme les contrats d'apprentissage, les emplois jeunes, les emplois-adultes relais et les CDD.

¹ Loi n°94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale

² Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

³ Circulaire du 26 novembre 2007 relative aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État.

Enfin, depuis 2009, le recours à l'intérim a été légalisé dans la fonction publique¹. Perrin (2009) remarque qu'« il pourra s'avérer délicat de gérer ces personnels qui n'ont pas la même culture et parlent plus volontiers le langage de la productivité et de la performance, là où il est prioritairement question d'intérêt général et de service rendu à l'utilisateur ».

Perrin parle ainsi d'une redoutée « contractualisation de l'emploi public local », qui favorise l'apparition d'« un paysage administratif local marqué par une tendance lourde à l'externalisation des services, alors même que les bienfaits du retour en régie sont reconnus et prouvés. » Nous entrons là dans le vif de notre sujet.

La question des modes de gestion des services municipaux : une question centrale du NPM

La question de la privatisation ou de l'internalisation des services est l'un des chevaux de bataille de la Nouvelle Gestion Publique. Le partenariat est supposé mettre en concurrence les entrepreneurs et forcer ainsi à une réduction des coûts par le biais d'une gestion plus rationnelle, plus axée sur la rentabilité. En s'ouvrant au marché, les collectivités devraient voir leurs dépenses se réduire et leurs budgets s'assainir, si l'on en croit les défenseurs du NPM. Joncour et Raymundie (2001) décrivent ce mouvement de « privatisation » du service public, dans un souci de freiner l'accroissement des dépenses publiques. Ce phénomène passe par la recherche d'une plus grande efficacité de l'offre et une compétitivité accrue.

La gestion du service des eaux : le spécimen favori des scientifiques

Les études sur la délégation des services communaux portent très largement sur un service bien spécifique : le service des eaux. Nous pouvons nuancer ce propos en remarquant que les chercheurs qui s'intéressent au sujet de la gestion des crèches évoquent les différents modes de gestion existant. Mais il ne s'agit

¹ Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

généralement pas du propos principal des scientifiques, qui s'intéressent surtout aux modes de gestion privé des crèches (associations, crèches d'entreprises).

Le service des eaux intéresse particulièrement les gestionnaires et les économistes pour une raison assez évidente, qui est que les actifs d'une telle activité sont extrêmement spécifiques. Difficile, en effet, de redéployer l'infrastructure ou le personnel vers d'autres activités. La relation de confiance entre les partenaires est donc une question qui intéresse les interactionnistes héritiers de Coase ou de Williamson (Ménard et Saussier, 2003 ; San Martino 2008).

Une autre raison qui peut expliquer cet intérêt pour ce type de service est que, lors des dix dernières années, de nombreux changements ont eu lieu dans les communes à ce niveau. Au point que Ménard et Saussier (2003) considèrent qu'il s'agit d'une question d'actualité.

Que ce soit par le biais de la municipalisation ou la délégation, nombre de collectivités locales ont choisi de modifier leur mode de gestion, suite, principalement, à des problèmes de qualité de l'eau et d'insatisfaction des usagers. La remise en régie du service des eaux de Grenoble en 2000 avait fait débat, celle de Paris en 2009 a fait couler plus d'encre encore. Cela n'a pas manqué d'attirer l'attention des chercheurs qui se sont posé les questions de la performance de ces modes de gestion. On en revient donc, encore, à une préoccupation en termes de rentabilité, de coûts, d'efficacité. Le service des eaux peut être analysé de façon rationaliste car la qualité est facilement mesurable et la technicité permet un calcul objectif de la performance.

Les divers modes de gestion d'un service public local

Un large panel de choix

La littérature propose plusieurs réflexions sur le mode de gestion des services publics locaux.

La diversité des options qui sont offertes aux collectivités locales est très importante. Daune-Richard, Odena et Petrella (2008) décrivent déjà trois modes de gestions différents concernant les crèches. La *convention*, la « forme de contrat la plus courante entre les personnes de droit public et les associations pour

l'octroi de subventions en échange de la fourniture de services. » La *délégation de service public* (DSP), où « le délégataire est responsable de la gestion d'un service public et en supporte le risque financier puisque la rémunération de la gestion est substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service. » Et enfin le marché public, dans lequel « le prestataire s'engage à répondre à la commande publique à un prix fixé d'avance. ». Nous pouvons ajouter à cela le mode de gestion en régie, c'est-à-dire la gestion directe du service par la municipalité.

Il est intéressant de préciser également que ces divers choix peuvent en eux-mêmes former un large panel de possibilités. La délégation, par exemple, peut être confiée à une association, une entreprise privée ou une mutuelle et les modalités des contrats sont très libres, offrant une variété infinie de possibilités. La régie, quant à elle, peut être directe ou autonome, c'est-à-dire disposer d'un budget propre et d'une certaine indépendance au sein de la collectivité. Cette grande liberté décisionnelle pose sans conteste la question des modalités de choix qui font que les élus vont se tourner vers une option plutôt qu'une autre.

La délégation de service public : le modèle privé

Qu'est-ce qu'une délégation de service public ?

Ménard et Saussier (2003) définissent la délégation du service public (DSP) comme un « partenariat public-privé ». Le contrat de délégation est alors le « contrat par lequel une collectivité publique confie à une entreprise extérieure le soin de construire un équipement de service public et / ou de le gérer pour son compte. » C'est ainsi un mode organisationnel particulier, entre l'offre purement publique et la privatisation.

Gence-Creux (2001) rappelle que l'ouverture à la concurrence des marchés en ce qui concerne les services publics locaux est une préoccupation centrale de l'Union Européenne. Le but est de « limiter le champ d'intervention des autorités publiques et encourager à l'utilisation de mécanismes de marchés des services publics », notamment par le biais de l'ouverture à concurrence des marchés. « Les enjeux financiers, juridiques, techniques et politiques sont donc extrêmement importants, puisque chacun de ces contrats va participer au bon fonctionnement des services publics locaux. » (Joncour et Raymundie, 2001)

L'Angleterre a depuis longtemps opté pour une mise en concurrence systématique de ses services publics avec le privé (Danford, Richardson, Stewart, Tailby et Upchurch, 2005). Dans un premier temps, le gouvernement conservateur a mis en place le « Compulsory competitive tendering » ou CCT, que l'on peut traduire par la « mise en appel d'offre obligatoire ». Ainsi, l'arbitrage entre internalisation et externalisation d'un service était obligatoire et devait se faire selon des éléments « rationnels », essentiellement fondés sur les coûts. En avril 2000, le gouvernement travailliste de Tony Blair a mis en place par le biais du « Local government Act », une nouvelle réglementation, appelée « Best Value », que l'on peut traduire par « qualité optimale ». Les objectifs affichés du Best Value, par rapport au CCT, sont de réduire les coûts (ce qui rejoint le CCT), mais aussi d'améliorer la qualité du service public par le biais d'indicateurs de performances. On reste dans une logique de marché et de concurrence, en conservant les principes de l'appel d'offre (quoi qu'ils ne soient plus obligatoires), mais on ajoute à cette dimension quantitative une dimension qualitative, préoccupation essentielle du secteur public. L'accent est mis clairement sur l'utilisateur. Cette vision moderne du service public local a inspiré de nombreuses initiatives en France.

Gence-Creux (2001) cite les principaux services municipaux concernés : le marché de l'eau, la collecte des déchets ménagers, la télévision par câble, le chauffage urbain, la restauration collective, les parcs de stationnement. Joncour et Raymundie (2001) constatent que, dans la majorité des cas, les services délégués sont associés à la réalisation d'investissements lourds et à l'exécution de travaux, mais que les services culturels, sociaux, de restauration sont également de plus en plus touchés. « Loin de se restreindre aux domaines traditionnels tels que l'eau et l'assainissement, le champ de ce qu'il convient d'appeler 'la gestion déléguée' des services publics s'est, en l'espace de 15 ans, élargi considérablement (golfs, piscines, activités culturelles...), montrant en cela la grande capacité des entreprises délégataires à répondre aux attentes des personnes publiques. » Ils observent par ailleurs que « tous sont essentiels à la vie des usagers. Ils font partie de leur vie quotidienne. » On sent que l'enjeu est important.

Un mode de gestion qui a le vent en poupe

Rappelons la tendance générale soulevée précédemment concernant la privatisation et la « marchandisation » des services publics. Dans les années 80, on a constaté un fort développement de la gestion déléguée à des entreprises privées (transports collectifs, déchets ménagers, chauffage urbain, distribution d'eau potable et assainissement) du fait d'une « crise de légitimité » qui a conduit les collectivités à rechercher « l'efficience, l'efficacité et l'économie » (San Martino, 2008) et sans doute aussi de la décentralisation qui a ouvert la porte à de nombreuses innovations dans ce domaine en accordant plus de libertés aux élus.

La délégation est par conséquent, à ce jour, le « modèle dominant » de gestion des services publics industriels et commerciaux. Joncour et Raymundie (2001) ajoutent que le recours à délégation peut être justifié politiquement par l'introduction de techniques de management et de droit privé dans la gestion des services publics (personnel, comptabilité...) Cela répond à une double dynamique : celle du marché (une logique soutenue par l'État) et celle du dialogue avec le secteur privé, qui offre des opportunités économiques diverses en termes notamment d'emploi, de fiscalité locale, de diminution des coûts budgétaires...

Les scientifiques, par conséquent, ont montré un intérêt marqué pour l'étude de la délégation des services. Nous pouvons par exemple nous référer à Ménard et Saussier (2003) ou San Martino (2008). Beaucoup s'intéressent aux coûts de transaction dus aux éventuels comportements opportunistes engendrés par la délégation (coûts de contrôle, coûts de contractualisation, etc.)

Les avantages de la « DSP »

Le secteur public, dont les prix relatifs sont en constante augmentation du fait de la stagnation de sa productivité, est responsable d'une « maladie des coûts » (Baumol, 1967). La délégation de certains services au secteur privé pourrait être un début de réponse à ce problème économique.

Pour San Martino (2008), la délégation s'avère intéressante parce qu'elle permet de s'appuyer sur les compétences spécifiques de l'entreprise (dont la commune ne dispose pas forcément, le coût d'acquisition pouvant s'avérer important), sur les moyens techniques auquel le partenaire privé peut accéder et enfin sur les moyens financiers dont elle dispose et qui peuvent éviter certains investissements lourds et risqués à la commune.

D'autres avantages de la délégation avancés par Joncour et Raymundie (2001) sont l'antériorité des investissements du délégataire, sa connaissance des réseaux traditionnellement délégués et sa capacité à opérer des investissements coûteux, à prendre des risques, à anticiper le marché, à fonctionner avec plus de souplesse.

On constate aussi que « la délégation de service public constitue (...) un moyen de ne pas gonfler exagérément l'emploi public local qui pèse lourd dans les budgets de fonctionnement des villes et des départements. » (Joncour et Raymundie, 2001).

C'est également un moyen de faire assumer par le délégataire les réformes managériales et d'implanter les outils du NPM en douceur. Les entreprises disposant déjà de ces compétences de gestion, leur diffusion, à partir du service délégué, est facilitée. D'une certaine manière, on privatise la privatisation...

Par ailleurs, ces auteurs montrent les intérêts du partenariat en termes de gestion des ressources humaines : on gagne en flexibilité et en souplesse en détachant le personnel qui est alors sous la juridiction du code du travail. Cette gestion externalisée du personnel permet des gains économiques alléchants, surtout si l'on regarde le coût élevé d'un fonctionnaire, pour qui les charges sociales sont beaucoup plus conséquentes.

Enfin, la délégation est une option de financement complémentaire à l'emprunt, un montage financier susceptible d'améliorer la capacité de développement des infrastructures, car il permet de différer le temps de paiement des charges budgétaires. Le délégataire investit et se rembourse par le biais de la subvention, ce qui cache l'endettement et assainit le budget, tout en transférant le risque au gestionnaire (cerise sur le gâteau).

Par conséquent, depuis quelques années, les communes ont développé des méthodes de contrôle de gestion et d'analyse des coûts pour comparer les modes

de gestion entre eux (Joncour et Raymundie, 2001). Poussées par une recherche d'économies et de rationalisation budgétaire, elles envisagent de plus en plus des alternatives à la régie. Elles font donc un bilan coûts/avantages et se lancent dans l'aventure de la privatisation.

La gestion en régie directe : le modèle public

La gestion d'un service en régie, c'est-à-dire directement sous la responsabilité de la collectivité locale, s'oppose aux principes du *New Public Management*, qui incite à toujours plus de délégation et toujours plus de marché. Linossier (2012) explique que l'idée ambiante est que la régie correspond à un passé rétrograde et que l'intervention du privé se marie plus avec un libéralisme supposé plus moderne. La municipalisation, qui consiste à internaliser quand la tendance est à l'externalisation de la gestion, est donc le pendant de la délégation. C'est une dé-privatisation.

Gence-Creux (2001) stipule qu'« un maire peut librement choisir le système de régie directe sans avoir l'obligation de comparer, au préalable, les coûts de la gestion publique avec ceux que la commune aurait supportés si la gestion du service public local était confiée au secteur privé », dans le cadre de la règle de libre administration des collectivités territoriales. Un élément qui ne favorise ni la concurrence, ni la transparence. Selon les règles de la nouvelle gestion publique, la gestion en régie est donc a priori archaïque et peu rentable.

Le rapport de la Cour des Comptes (2003) sur les modes de gestion des services d'eau et d'assainissement va dans ce sens. Du fait qu'un cadre budgétaire et comptable strict s'impose aux régies, elles ne peuvent pas financer des investissements qui ne sont pas inscrits au budget et se trouvent donc bloquées en cas d'urgence. Certaines mairies finissent ainsi par voter le budget du service des eaux en suréquilibre pour économiser des ressources à même de financer des travaux importants et se mettent en contradiction avec les règles de gestion des régies. Par ailleurs, les rapporteurs rappellent que l'appel d'offre permet l'exercice de la concurrence entre prestataires et est donc plus en mesure de garantir le meilleur prix à l'utilisateur. Il semble donc que la délégation soit un modèle préférable.

Pourtant, quelques arguments en faveur de ce mode de gestion sont avancés par les institutionnalistes : Ménard et Saussier (2003) soulignent que la régie est préférée quand les coûts de transaction sont trop élevés au regard des gains à espérer en termes de coûts de production. San Martino (2008) déclare quant à elle que la confiance est un présupposé essentiel à l'engagement dans ce type de gestion et que, si la confiance est absente, on préférera la gestion en régie. En effet, les comportements opportunistes sont susceptibles d'augmenter le coût du service, de baisser la qualité, etc.

D'autres, comme Linossier (2012), considèrent que « en régie, (...) les élus votent l'équilibre du budget sur des bases financières réelles et donc un tarif 'de juste prix' dont l'application aboutit à l'équilibre des recettes et des dépenses. » Cette gestion est alors supposée plus transparente en termes de tarifs et de financements. Sans compter qu'elle est aussi plus efficace : « les régies sont plus soucieuses que les DSP de l'entretien et de la modernisation de leurs installations pour offrir un meilleur service à leurs usagers. »

On voit ici que la question du choix du mode de gestion reste essentiellement ancrée dans des notions de coût et de performance. Les considérations économiques semblent prédominer lors des arbitrages. Pourtant, de nombreux auteurs ont montré les limites du *New Public Management* et l'on commence à se méfier de ce modèle trop rationnel et idéaliste, qui omet nombre de questions essentielles au-delà de celles, pragmatiques, des coûts, de la rentabilité, etc.

Les limites du *New Public Management*

L'ombre du NPM plane sur les maires, qui aspirent à donner une image moderne, entrepreneuriale, dynamique. Bien gérer sa commune, voilà pour eux un enjeu qui les préoccupe profondément. Cependant, bien des nuances peuvent être apportées à la vision très utilitaire qui a cours aujourd'hui en management public.

Nous tenterons ici de relever les diverses critiques qui peuvent être adressées aux rationalistes. Pour nous situer sur leur terrain, nous citerons d'abord quelques chiffres, qui montrent que les mécaniques du privé n'ont pas fait leurs

preuves dans un secteur trop différent. Puis, nous montrerons comment le « client », qui étouffe l' « usager », le « citoyen », le « contribuable » fausse la donne et pose question en termes de démocratie. Ensuite, nous ferons un point sur les dangers liés au statut de fonctionnaire, dont l'explosion pourrait avoir de graves conséquences humaines, ce qui nous amènera à poser la question de la culture de service, dont on ne peut pas faire l'économie. On terminera par une analyse des risques de la délégation et d'une privatisation outrancière et irréfléchie des services.

Des résultats peu concluants

Les arguments en faveur de la privatisation sont contestables (Jeannot et Rouban, 2009). La justification principale à cette orientation politique est la réduction des coûts. Or les chiffres auraient tendance à démontrer plutôt une augmentation de ces derniers pour les États qui ont choisi cette voie, mais en tous cas pas d'économies avérées. Pour ce qui est de l'amélioration du service public par l'introduction de logiques gestionnaires, les données comparatives montrent clairement, en l'occurrence, que c'est une illusion et qu'au contraire, le service public perd en qualité.

De plus, le différentiel de gestion déléguée en termes de réduction de coûts n'est pas totalement prouvé économiquement, notamment car un bilan coût/avantage est difficile à établir du fait de la durée d'exécution souvent longue du service (Joncour et Raymundie, 2001). Il est compliqué de prévoir les coûts à un horizon de 10 ou 20 ans.

Pesquieux (2010) critique quant à lui le développement d'une « libéral-bureaucratie » qui consomme des ressources par le recours croissant à des audits très coûteux, sous le prétexte d'un besoin de contrôle plus important, sans rien créer en échange.

Herzog (2012) apporte sa pierre à l'édifice : « La désillusion sur le mythe managérial, incarné par les avatars du New Public Management (LOLF, RGPP, programmation pluriannuelle, etc.) est un des durs enseignements des dernières années, non que les réformes faites fussent infondées ou inutiles, mais parce qu'elles ne sont pas suffisantes pour sauver un système politique que toute sa génétique pousse à la dépense et à l'endettement et qui nécessite un traitement

d'une autre nature. » Si, en effet, le coût de la mise en place des outils du NPM est élevé et les résultats peu probants, on peut sans aucun doute remettre en cause ce modèle supposé permettre une réduction drastique des coûts...

Les risques de la marchandisation

On voit s'entrechoquer aujourd'hui les notions de « client » et d'« usager » ou de « contribuable » (Emmery et Giaque, 2005). La course à la rentabilité, pensée sur le très court terme, se confronte aux difficultés d'évaluation de la qualité du service public, qui ne peut s'inscrire que sur le temps long. Pesquieux (2010) enfonce encore le clou lorsqu'il regrette un système qui, peu à peu, privilégie le client à l'usager et l'usager au contribuable jusqu'à créer un « client-centrisme » des services publics. Cette confusion est à l'origine de nouvelles notions telles que celle des « parties prenantes. » « C'est ainsi que l'on pourrait parler du développement d'un consumérisme public venant poser la question de la place de l'« usager – client » dans les processus de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. »

Cet état de fait a forcément des conséquences sur la relation fonctionnaire-usager. On entre dans une individualisation du service, en contradiction avec les principes égalitaires républicains. Sans compter l'ambiguïté de la relation due aux multiples visages du « client », à la fois actionnaire et consommateur.

Emery et Giaque (2005) en concluent que les notions d'intérêt général et d'équité se marient mal avec les valeurs marchandes. Cette hybridation pose la question d'une redéfinition de l'identité du fonctionnariat et d'une reconstruction des repères. Perrin (2009) est du même avis, parlant, pour le cas des agents territoriaux, d'un « mariage forcé de principes contradictoires » entraînant des dysfonctionnements. Pesquieux (2010) oppose quant à lui les notions de *stewardship* (être au service de) et d'*ownership*. « C'est ainsi que le *New Public Management* conduit à la désinstitutionnalisation de l'État et à la confusion entre 'individu – citoyen – consommateur – client', faisant de la gouvernance une concrétisation de la démocratie. »

Un autre danger de la privatisation à outrance est l'« éclatement » pur et simple du statut de fonctionnaire territorial du fait de sa proximité de plus en plus grande avec le code du travail (Perrin, 2009). On regrettera nous aussi que les lois qui ont suivi la décentralisation aient accentué cette situation très particulière de l'emploi territorial. Si la garantie de l'emploi liée au statut venait à disparaître, cela signifierait une précarisation de la fonction (Jeannot et Rouban, 2009). Or, on sait comment la gestion par la peur et le stress ont conduit à un désastre à France Télécom. L'État doit rester vigilant sur le sujet. En déconstruisant le modèle traditionnel de la fonction publique, on s'attaque en profondeur à la culture, un changement qui ne peut pas être pris à la légère et qui pourrait s'avérer destructeur.

Des contradictions constitutives sont relevées par Emery et Giauque (2005) entre la logique originelle du secteur public et les nouvelles logiques managériales. Des difficultés émergent inévitablement de ce choc de cultures, telles que des problèmes d'identité professionnelle, de résistance au changement, de motivation et d'implication des salariés.

Le NPM introduit une gestion de la motivation des agents publics et met ainsi en valeur des valeurs professionnelles nouvelles pour ce secteur, comme l'initiative personnelle et la flexibilité (Pesquieux, 2010). Auparavant, les fonctionnaires valorisaient le respect des procédures, la continuité du service public et l'égalité de traitement des usagers. Le fait de mettre en place des formes d'incitations extrinsèques à court terme, basées sur des enjeux de réalisation d'objectifs, est également peu en accord avec les référents habituels des métiers du public, où la motivation intrinsèque sur le long terme était jusqu'alors préférée. Sans compter qu'il découle de cette nouvelle organisation du travail une multiplication de contrôles et d'évaluation dont la lourdeur est quelque peu critiquable. Les intéressements et les dispositifs de contractualisation laminent la confiance et remettent en cause les fondements du travail collectif. Par conséquent, les agents éprouvent des difficultés à s'identifier à leur activité, dépouillée de son sens. Une situation d'ambiguïté qui entraîne du stress, des conflits et une inefficacité handicapante.

Garabige (2010) relève un autre aspect culturel, plus en lien avec les conditions de travail. L'auteur s'attarde sur le changement de régime indemnitaire, supposé plus incitatif. L'introduction de primes au mérite s'attaque aux valeurs égalitaires de la fonction publique. Cela modifie considérablement les pratiques salariales, auparavant basées sur un avancement de carrière fondé sur une grille indiciaire, à l'ancienneté. La rémunération variable, fondée sur des enjeux de performance, vient du privé, qui se situe dans une logique de concurrence forte. Ces évolutions sont mal perçues par les salariés car elles vont à l'encontre de la solidarité, de l'esprit d'équipe, du service au citoyen qui primaient jusqu'à. Une individualisation néfaste, notamment aux yeux des partenaires sociaux.

Pour Jeannot et Rouban (2009), on touche ainsi aujourd'hui à la limite du modèle « faisant de l'enrichissement le seul moteur des salariés au travail ». Il existe une demande sociétale de reconnaissance de savoir-faire et d'utilité sociale qui fait qu'il est impossible de réduire le travail à sa seule valeur marchande. « Le processus d'indifférenciation entre les fonctionnaires et les salariés du privé trouve sa limite naturelle dans le besoin politique de créer un sens collectif autour de notions comme l'intérêt national (face à la mondialisation) ou l'intérêt général (face à l'éclatement de la société civile et au coût politique des fractures) », disent-ils. Pesquieux (2010), dans la même lignée, questionne « la légitimité accordée à un projet d'hyper rationalisation qui se situe dans le droit-fil du « management scientifique » et, en contrepartie, la très discutable remise en cause de l'omniscience des Pouvoirs Publics. » Un état de fait qui ébranle les bases institutionnelles de la fonction publique.

Les risques de la délégation

Le risque d'abandon du service

« Le choix en faveur de la gestion déléguée ou de la régie constitue une décision politique en ce sens qu'elle pose les modalités d'organisation futures de la cité. » (Joncour et Raymundie, 2001) On peut alors se demander si ce choix est toujours éclairé : les décisionnaires sont-ils vraiment compétents ou existe-il un « déficit d'expertise » susceptible d'expliquer une incapacité de la personne

publique à piloter correctement une gestion en partenariat ? C'est la question de la responsabilité des élus dans le choix du mode de gestion : « La collectivité publique a-t-elle mesuré, en connaissance de cause, au moment même où elle a décidé de faire gérer le service par un tiers, les conséquences juridiques, financières, sociales et politiques de la délégation d'un de ses services ? » demandent-ils.

Le contrat peut en effet être plutôt le signe d'un abandon de la gestion, d'une renonciation au contrôle du service, plutôt que d'une décision rationnelle, mûrement réfléchie, chiffres à la clé. L'aveu d'incompétence est hélas souvent évoqué par les collectivités elles-mêmes : le délégataire est plus compétent. On peut légitimement se demander si une telle décision est bel et bien responsable et s'alarmer de cette confiance concernant leur impuissance à gérer efficacement. Les auteurs regrettent notamment la mauvaise connaissance qu'ont les communes de leurs propres besoins, soit du fait du manque total d'étude sur la question, soit à cause d'études mal faites.

Joncour et Raymundie (2001) relèvent les divers inconvénients liés à ces choix d'« abandon » d'un service à un prestataire privé, sans en peser sciemment toutes les conséquences. En premier lieu, les organisations publiques perdent, au cours de la délégation, un certain nombre de prérogatives. Elles laissent au délégataire une certaine liberté de décision, qui pourrait s'avérer préjudiciable pour les salariés ou les usagers si le gestionnaire en abuse. Par ailleurs, la perte de connaissances et de compétences entraînées par l'externalisation est non seulement problématique en soi, mais elle implique également une rigidité qui empêche un retour en arrière (la « très faible réversibilité de modes de gestion » soulevée par les auteurs) et la perte de la maîtrise des innovations. En outre, on peut craindre que le pouvoir ainsi gagné par le prestataire de service soit à l'origine de pressions externes sur la définition des politiques publiques, par exemple sur des secteurs sensibles comme la culture, le social ou la santé. Enfin, la naïve indifférence et méconnaissance des élus peut entraîner des contrats mal rédigés, peu adaptés et ainsi nombre de dysfonctionnements ou d'opacités préoccupantes.

De plus, ce mode de gestion pousse à la dépense « en permettant aux entrepreneurs politiques d'engager des projets onéreux payés par une pluralité

de contributeurs dont chacun entraîne l'autre sans évaluation de l'utilité réelle du programme. » (Herzog, 2012).

Une déresponsabilisation des élus et des pratiques clientélistes

La délégation peut déresponsabiliser les élus et entretenir les pratiques clientélistes (Herzog, 2012). Sur le terrain, donc, la réalité est beaucoup complexe qu'un arbitrage coût/qualité. Les intérêts des uns et des autres, le manque de compétence ou d'implication, peuvent entraîner des dérives dangereuses.

Joncour et Raymundie (2001) vont plus loin. Dans leur article intitulé « L'irresponsabilité partagée dans la gestion déléguée des services publics. », ils cherchent les causes des dérives des partenariats public / privé. Si de nombreux rapports soulignent de graves dysfonctionnements des systèmes de gestion déléguée, c'est plus généralement dû à une opacité financière qu'à une capacité des entreprises à gérer le service. Cela a entraîné de nombreuses « affaires » dans les années 90.

Un autre facteur de la décision de gérer un service en délégation est la volonté d'échapper à des conflits internes. Là encore, on doute de la pertinence de l'argument, qui contribue à prouver l'incapacité des collectivités à gérer elles-mêmes leurs difficultés. On sait que le débat peut être bénéfique lorsqu'il est exploité de façon positive et on peut s'inquiéter de savoir que nos élus se sentent désemparés face aux différends et à l'opposition, pourtant constitutive de la démocratie.

Les deux auteurs reconnaissent que, trop souvent, les élus ne se penchent tout simplement pas sur la question du principe du mode de gestion : « Dans un certain nombre de cas, les collectivités ne se sont pas toujours posées la question pourtant essentielle des modalités de gestion du service. » Le poids des habitudes et du passé, le professionnalisme reconnu du délégataire, amènent à reconduire automatiquement son contrat sans s'interroger sur la pertinence même de la délégation. Sans compter le « dogmatisme politique reposant sur des présupposés idéologiques de la prétendue supériorité de la régie ou de la gestion déléguée... » Le poids des croyances entrave parfois la remise en question d'un fonctionnement pourtant discutable. Ils concluent alors que « l'irresponsabilité

publique résulte du non questionnement voire du refus de principe de s'interroger sur les futures modalités d'organisation du service. »

Gence-Creux (2001) s'inquiète à son tour du manque de transparence des déterminants des choix de mode de gestion. Il veut en particulier mettre en avant l'absence fréquente de réelle concurrence dans l'attribution des marchés, en montrant qu'il existe une forte tendance à affecter plusieurs marchés à un même délégataire. Une forme de clientélisme née d'un pouvoir discrétionnaire du maire, nommé *intuitu personnae* et qui l'autorise légalement à avoir le dernier mot quant à la désignation du gestionnaire.

Il est assez aisé de comprendre les arguments économiques en faveur de ce genre de pratique : les économies de gamme qui découlent de la mutualisation de certains équipements, personnels et autres ressources ; les coûts de transactions moins élevés du fait d'une connaissance plus intime du délégataire ; et enfin la maximisation du bien-être du maire qui, disposé à la corruption, profite de la situation pour obtenir des avantages illicites. Tous ces arguments économiques et rationnels remettent en question le bien-fondé de NPM : optimiser et rationaliser entraîne aussi son lot de problèmes.

Joncour et Raymundie (2001) s'inquiètent donc des pressions exercées par le privé pour que les élus mettent leurs services en délégation, ne changent pas de délégataire, ne reviennent pas à un système de régie et accordent plusieurs délégations au même prestataire... Les entreprises s'engagent à améliorer le service, maintenir les installations, gérer efficacement le service et utilisent ces arguments pour faire valoir les avantages de la délégation.

Ils mettent par ailleurs en avant un paradoxe. D'un côté, le recours à la gestion déléguée est un choix délibéré et donc responsable, des élus. D'un autre, ils avancent l'argument du manque de compétences, qui renvoie à une certaine irresponsabilité, une insuffisance, une décision contrainte.

A cela, on peut ajouter les pressions électoralistes qui peuvent influencer le choix du délégataire. « un maire soucieux de sa réélection a intérêt à confier la gestion de plusieurs services publics à un même opérateur, que ce dernier soit public ou privé », précise Gence-Creux (2001). Ainsi, ce dernier montre comment un élu peut manipuler les tarifs de façon à servir ses visées politiques, en baissant

par exemple le coût de certains services populaires et en augmentant les tarifs sur un pan plus invisible du budget.

On imagine aisément comment ce genre de pratiques peut favoriser un opérateur incompétent ou inefficace, sans compter le pouvoir de négociation que la gestion de plusieurs services peut lui accorder.

Linossier (2012), conscient de ces mécanismes d'abus, s'intéresse aux revendications des usagers qui forment des collectifs afin qu'on leur ouvre la porte des instances de décision des modes de gestion. Dans le fond, il rappelle qu'ils sont propriétaires du patrimoine (bâtiments, équipements, etc.) Il ajoute que, pour lui, seule la régie autonome dotée d'une personnalité morale peut permettre de corriger ces abus. On voit que la question du mode de gestion le plus performant est loin d'être close.

Joncour et Raymundie (2001) en tirent une conclusion qui nous interpelle pour notre sujet : les communes envisagent de façons très diverses l'implication qu'elles doivent avoir dans la gestion de leurs services. Par conséquent, certaines pensent qu'il faut absolument une régie directe, d'autres qu'il faut déléguer. Le maire devient un « entrepreneur public » qui doit « concentrer ses moyens financiers et humains sur les actions qu'il juge essentielles. » On voit que les croyances des acteurs sont déterminantes dans le choix qu'elles feront du mode de gestion.

Un risque de dégradation des conditions de travail

Enfin, si l'on se place du point de vue du personnel, les risques sont inquiétants. On a pu constater par exemple des difficultés majeures en Angleterre, conséquences directes du Best Value (Danford, Richardson, Stewart, Tailby et Upchurch, 2005). Le risque relevé par les auteurs est de voir les collectivités locales privatiser en masse les services afin de reporter la pression financière sur un prestataire privé, mettant ainsi en péril de nombreux emplois. Mais même si les services sont maintenus en interne, cela implique une crainte importante en termes de conditions de travail, car la pression instaurée par la mise en compétition systématique des services se reportera sans aucun doute sur

la charge de travail des agents, mais sera aussi à l'origine d'efforts importants en matière de performance.

Il existe également un risque non négligeable de licenciements, car les contrats sont précarisés. Enfin, au-delà de cette flexibilité extrinsèque, la flexibilité intrinsèque (horaires de travail, polyvalence, etc.) est un des leviers managériaux importants de la performance, ce qui aura sans aucun doute des conséquences sur les conditions de travail, en particulier sur l'intensité de l'activité. Un turn-over important et une démotivation générale pourraient résulter d'une telle mesure.

L'échec des analyses rationalistes pour déterminer la supériorité d'un mode de gestion

Nous nous retrouvons à présent dans le flou le plus total. La délégation est-elle plus avantageuse ? Ou la régie ? Il semble dès lors qu'il s'avère nécessaire de s'efforcer de dépasser ce débat si l'on veut y voir plus clair.

Ménard et Saussier (2003) nous apportent un début de réponse : ils soulignent que le choix des indicateurs influencera fortement les résultats, ce qui rend les comparaisons peu pertinentes entre deux articles, analyses, etc. En effet, si l'on axe son étude sur les prix de la distribution, la régie l'emporte. Si l'on regarde la qualité de l'eau, c'est bien moins évident. On voit donc déjà apparaître une ambiguïté, avec cet arbitrage coût/qualité qui rend moins identifiables les déterminants du choix. L'impératif de réduire les coûts doit-il se faire au prix d'une perte de qualité du service ?

Les pistes sont de toute façon brouillées car les modes de gestion faisant appel au privé sont trop complexes et variés et que cela rend les estimations peu fiables (Herzog, 2012). Le rapprochement performance / mode de gestion n'est en outre pas pertinent si le choix du mode de gestion est aléatoire (Ménard et Saussier, 2003). Finalement, on a assez peu d'informations sur la façon dont les élus prennent leurs décisions et sur ce qui les amène à changer – ou à ne pas changer – de mode de gestion.

Ménard et Saussier (2003) concluent d'ailleurs leur article en déclarant qu'il faudrait tenter de « comprendre la logique des décisions politiques menant à ces

choix organisationnels, de manière à comprendre comment la logique économique opère dans les choix des décideurs et, le cas échéant, de comprendre comment elle cède devant d'autres logiques. » Il s'agit là de poser une question aux frontières de l'économie, de la sociologie et de la science politique. Qu'est-ce qui pousse les élus à choisir tel ou tel mode de gestion, finalement ? Dans quelle mesure se préoccupent-ils des coûts et quelles parts peuvent avoir d'autres priorités, locales, collectives, culturelles, sociales, dans leur prise de décision ?

Joncour et Raymundie (2001) sont enclins à penser que les décisions : « tiennent à une combinaison de phénomènes tels que l'histoire même des relations des collectivités territoriales et des entreprises privées en France, la structuration du marché de la gestion déléguée, le déficit d'expertise des collectivités dans les domaines techniques et juridiques, les contraintes budgétaires, la création de nouveaux services... », un ensemble d'impératifs contextuels, représentatifs, relationnels, qui dépassent largement la simple réalité économique.

La réalité du contexte et son impact sur les croyances

Si nous devons nous interroger sur les logiques qui président aux choix de mode de gestion et que nous laissons de côté les questions budgétaires, nous tendons inévitablement vers une interrogation sur les acteurs et les logiques relationnelles dans les communes françaises. Nous allons, dans cette partie, déplacer le curseur. D'un problème d'arbitrages coût/qualité, nous décalerons la réflexion vers des concepts tels que la coordination, le contrôle, la confiance, la culture. Tout cela afin de mieux faire ressortir l'étroitesse d'une vision uniquement rationaliste et la nécessité d'élargir le débat. Car si l'on souhaite privatiser à tout prix la fonction publique, cela implique de s'interroger sur le pouvoir accordé aux nouveaux partenaires des communes et sur celui que perdent les centres de décision.

Nous nous attarderons d'abord sur la complexité des relations entre acteurs à travers les questions de gouvernance, qui interroge sur la dilution du pouvoir qui découle de la multiplication des partenariats. Nous resserrerons ensuite notre réflexion, pour en venir finalement au service qui nous préoccupe dans notre sujet : les crèches. Il s'agira ici de nous rendre compte que les questions de rentabilité ne peuvent suffire à définir les paris que doivent relever aujourd'hui les politiques « petite enfance » en France.

Fragmentation et gouvernance

La réalité du contexte communal est un éclatement du pouvoir central, au profit d'une démocratie participative, de partenariats public-privé, de fonctionnements par projet. En somme, les acteurs qui participent aux processus de décision sont de plus en plus nombreux et sont d'origines de plus en plus diverses.

Nous présenterons d'abord ici les modalités de ces transformations, pour en arriver à interroger la gouvernabilité locale, que la fragmentation des centres de décisions pourrait mettre en péril. Nous nous pencherons ensuite sur l'acteur qui est au cœur de cette gouvernance : l'élu local, qui en a la charge. Enfin, cela nous

conduira à nous demander dans quelle mesure une internalisation ou une externalisation à outrance ne peuvent pas nuire à la gouvernance.

Une multiplicité d'acteurs qui complexifie le contexte

Plusieurs chercheurs s'accordent à dire que le gouvernement local a subi des transformations majeures au cours des décennies récentes (Le Gales, 1995 ; Borraz, 2000 ; Pinson, 2006 et 2010).

Déjà, dans les années 90, Le Gales observe que la tendance est à la fragmentation du pouvoir, au retrait de l'État de la gestion locale et à l'accroissement du rôle du secteur privé. Les réformes de décentralisation, basées sur une logique de privatisation croissante des services urbains, ont abouti pour lui, notamment, à un renforcement considérable des grands groupes privés.

Il évoque dans son article, *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, les nombreux acteurs qui participent désormais du gouvernement, telles les grandes entreprises privées, les agences publiques et semi publiques, les représentants des différents secteurs de l'État, les consultants, les organismes d'études, les associations. De plus, il constate une multiplication de formes d'organisation impliquant un partenariat public-privé, une « privatisation silencieuse des services urbains » qui rappelle étrangement les principes du NPM. Le fait de vouloir externaliser à tout prix aurait alors tendance à distendre les liens, à dépolieriser le pouvoir, à déstructurer les institutions.

L'émergence du « Secteur public communal », suite à la décentralisation du début des années 80, prend la forme d'un « ensemble composite d'acteurs divers » (Borraz, 2000). Le service municipal devient alors pour lui un élément parmi d'autres. Il parle d'émiettement, d'éclatement, de fragmentation. Par exemple, la multiplication des délégations aboutit à un croisement entre secteur public et privé dans la gestion urbaine qui brouille les pistes. On ne sait plus bien qui fait quoi. Sans compter qu'à la multiplication des acteurs s'ajoute la pluralisation des ressources (Pinson, 2006).

Le rôle important des interactions et des logiques de coalitions, notamment sur les relations horizontales de mobilisation, d'alliance et de conflit impliquant les acteurs locaux (élus, fonctionnaires, acteurs économiques, associations, etc.) forment un décor aux multiples facettes (Pinson, 2010). Ces groupes sociaux ne

sont plus dans une position subalterne dans la production des politiques urbaines et c'est en cela que l'action publique urbaine s'est métamorphosée au cours des décennies précédentes.

Le service aux citoyens prend donc la forme d'un réseau complexe d'intervenants en interactions. Le Gales (1995) parle de prolifération des réseaux, de différenciation et d'autonomisation des sous-systèmes.

On peut, pour illustrer ce point, s'intéresser au rôle de plus en plus important des citoyens dans les décisions de changement de modes de gestion. L'expérience de l'atelier citoyen nantais Dem'eau, *Démocratie et Eau Potable*, est intéressant du point de vue de la « vision future d'une nouvelle gouvernance plus participative » (Barbier et Bedu, 2013). Cette recherche intervention veut montrer comment il est possible d'améliorer les relations entre les différents acteurs de la gestion locale. Les CCSPL, les Commissions consultatives des services publics locaux, ont d'ailleurs pour rôle de permettre l'expression des usagers, sous la forme d'associations représentatives, en ce qui concerne la gestion des services publics locaux dans les communes de plus de 10 000 habitants. On voit là la volonté politique qui pousse à plus de gouvernance.

On peut donc dire que les autorités locales se retrouvent confrontées à une complexification des relations entre les acteurs, responsable d'une complexification des réponses apportées en termes de gestion. On voit qu'on a élargi ici le regard que l'on porte sur les collectivités, pour observer les relations qui s'établissent entre diverses entités aux contours parfois flous. Si les décideurs ne sont plus identifiables immédiatement, si les organes de décisions se diluent, alors il nous faut interroger ces jeux de pouvoir pour saisir les véritables déterminants à l'origine des initiatives municipales.

On pourrait s'inquiéter, par exemple, de la capacité des communes à répondre à ces mutations. Cette pluralité d'intervenants implique que la politique locale dépende de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux, ce qui pose de surcroît la question de la légitimité des décisions communales.

Le Gales en vient à remettre en cause la gouvernabilité. Plus d'acteurs signifie un plus grand besoin de coordination. Le service public local est-il condamné à une forme de chaos, de désorganisation structurelle ?

C'est un peu ce que craint Pesquieux (2010). « Le *New Public Management* ouvre l'idée d'une société 'post-libertaire' qui puisse se passer du 'gouvernement'. » Une « impossibilité ontologique » d'après lui, « sauf si on érige la concurrence en principe et si on fait du marché la 'forme ultime' de l'organisation politique et sociale en tant que forme supérieure à État. » La gouvernance sans gouvernement, est-ce possible ?

Plusieurs auteurs mettent les concepts de *gouvernement* et de *gouvernance* dos à dos, pour décrire le fonctionnement actuel des politiques publiques locales et montrer que cette diversification des intervenants n'est pas forcément synonyme de déstructuration.

Fraisse et Eme (2005) mobilisent ainsi ce concept pour étudier les relations entre les divers acteurs qui sont impliqués dans les crèches. Le gouvernement renverrait pour eux à « l'exercice du pouvoir par un acteur central ou local détenteur de la légitimité politique à travers des cadres légaux et constitutionnels » et à une forme de rationalité cloisonnée, descendante et sectorielle, tandis que la gouvernance correspondrait à une « interpénétration » des domaines et des niveaux de gouvernement.

Ou encore, le gouvernement correspondrait à une forme organisée, rationnelle, cohérente où l'autorité locale serait le lieu légitime du pouvoir local et des politiques, tandis que la gouvernance correspondrait à des rapports entre les institutions et la société sous la forme d'une coordination qui puisse rendre possible l'action publique tout en minimisant les conflits (Le Gales, 1995). On ne s'intéresse alors plus au pouvoir et à ses instruments, mais aux réseaux et sous-systèmes capables de soutenir la mise en œuvre de la politique publique. Cette notion renvoie alors à l'idée de transfert de pouvoir et de privatisation de l'action publique qui serait source d'une flexibilité plus importante et amènerait à une transformation des formes de la démocratie locale.

La gouvernance ne serait ainsi pas synonyme d'incohérence pour peu que l'accent soit mis sur la coordination verticale et horizontale de l'action publique, sur une meilleure prise en compte des stratégies des acteurs, sur une diversité des processus de légitimation et sur la dynamique de négociation entre acteurs (Le Gales, 1995).

Pour Borraz (2000), par exemple, la fragmentation aboutit à la production de normes d'action à l'intersection du droit public et du marché au sein duquel la mairie assure « un semblant d'unité » entre les diverses structures, ce qui rend possible l'action publique.

La production par les acteurs de « normes locales d'action » permettrait, d'après Fraisse et Eme (2005), de mettre en place des régulations coopératives et participatives souples et réactives pour gérer la cité. L'implication concrète des parties prenantes dans les prises de décision publiques locales peut amener plus de démocratie.

Complexification ne veut donc pas dire ingouvernabilité (Pinson, 2006). De nouveaux instruments d'action publique ont été inventés dans les années 80-90 pour faire prospérer ces situations pluralistes et éviter le chaos et l'inertie.

Le pilote de la gouvernance : l'élu local

L'un des acteurs essentiels de cette gouvernance, celui qui est censé la piloter, est l'élu local. Les responsables politiques ont ainsi un véritable rôle de gestionnaire : ils votent les budgets, mettent en place les grands projets et managent parfois directement le personnel, en particulier dans les petites communes. Ils sont en contact immédiat avec la gestion quotidienne des collectivités.

On peut ainsi se poser la question, au-delà de la sanction des élections, de la légitimité de leurs décisions. S'ils s'appuient sur les fonctionnaires pour mettre en œuvre leur politique, leur capacité à mesurer toutes les conséquences des changements qu'ils impulsent n'est pas garantie. Sont-ils capables de mettre en œuvre cette gouvernance ?

Si, depuis la décentralisation, ces élus se professionnalisent et acquièrent nombre de compétences gestionnaires, notamment par le biais de la socialisation (Lagroye, 1994 ; Faure, 1997 ; Koebel, 2006 ; Demazière et Gadea, 2009), ils

n'ont aucune formation et apprennent « sur le tas ». Cependant, la majorité d'entre eux sont issus de catégories socioprofessionnelles élevées. Plus les responsabilités associées au poste visé sont importantes, « plus on a de chances de trouver des représentants du pôle le plus élevé de la hiérarchie sociale » (Koebel, 2006). Ils possèdent donc souvent des connaissances en termes de management et de gestion avant leur élection.

Malgré tout, plusieurs chercheurs opposent les notions d' élu local et de notable, le second étant un « profane », guidé par des intérêts personnels et non généraux, corruptible et ambitieux (Koebel, 2006 ; Demazière et Gadea, 2009). On peut alors se demander dans quelle mesure le notable serait celui qui veut contrôler, internaliser, maîtriser, tandis que le « bon » élu local serait en mesure d'ouvrir la porte aux autres acteurs et de favoriser ainsi la démocratie, notamment par le biais de partenariats avec le privé.

Partenariat public / privé ou mainmise des collectivités territoriales ?

À côté du projet comme outil privilégié de la gouvernance, Pinson (2006) cite le partenariat. Si le recours systématique au privé fragmente abusivement le pouvoir, on peut douter de sa capacité à résoudre systématiquement tous les problèmes.

Est-il profitable à la société que le pouvoir se disperse, se « dépolarse » ? Est-ce facteur d'une plus grande démocratie ou est-ce déstructurant ? Quel est le coût de ces coordinations ? Vaudrait-il mieux que les mairies réintègrent une partie du pouvoir, au risque de re-centraliser celui-ci et d'être accusées d'un retour à un despotisme archaïque ? Finalement, le retour au gouvernement au détriment de la gouvernance serait-il une option profitable ?

La réponse n'est évidemment pas simple et c'est ce qui nous intéresse pour notre sujet. Au-delà de ce débat sur « plus de démocratie » ou « plus de cohérence et de centralité », il existe sans doute une troisième voie qui consiste à étudier au cas par cas les enjeux de chaque situation et de chaque décision. Comprendre les raisons qui ont poussé les acteurs à privilégier l'une des deux alternatives nous aidera à mieux saisir ce que les décideurs doivent garder en tête et ce quel que soit leur choix, afin de garantir le succès de leur initiative.

Par exemple, il nous semble intéressant de porter notre attention sur un service moins technique que celui des eaux et assainissements, trop souvent privilégié par les textes et dont la qualité est facilement mesurable. En ouvrant le débat sur un organe municipal social, on pourra sortir des impératifs d'efficacité pour nous interroger en profondeur sur l'humain. Un défi que nous nous proposons de relever ici, en nous penchant sur la crèche, un service qui fait particulièrement débat de nos jours.

Un service public aux enjeux spécifiques : la crèche

Afin de répondre à ces questions, nous avons souhaité nous écarter des services traditionnellement étudiés. D'abord afin d'élargir le champ de recherche sur ces questions, mais aussi parce qu'il nous a semblé qu'il y avait là matière à réfléchir : lorsque des arguments comme les compétences techniques tombent (les actifs d'une crèche sont peu spécifiques et les compétences nécessaires à leur gestion bien plus simples à acquérir) et lorsque la qualité devient plus difficilement mesurable (comment mesure-t-on le bien-être d'un enfant pas encore en âge de s'exprimer ?), quels arguments reste-t-il pour justifier une délégation ? Les questions de coût sont-elles suffisantes ? Restent-elles seulement pertinentes ?

De plus, ces services représentent des enjeux sociaux, démocratiques et économiques importants, ce qui rend d'autant plus légitime de nous intéresser à la façon dont ils sont administrés.

Pour ouvrir la réflexion, nous expliciterons les préoccupations des chercheurs concernant le secteur de la petite enfance, un champ économique récent et encore trop peu structuré. Puis, nous zoomerons sur la crèche, un mode de garde prisé, trop rare et qui pose question.

Le contexte : un secteur économique en expansion

Les enjeux de la petite enfance

L'enjeu premier est la question du travail des femmes. Les politiques et l'organisation des modes d'accueil des jeunes enfants sont pour Fraisse et Eme

(2005) « à la confluence des politiques familiales et d'emploi. » Ils citent ainsi un certain nombre d'enjeux, comme l'épanouissement de l'enfant, la qualité des soins, la conciliation de la vie professionnelle et familiale, l'égalité hommes/femmes, la prévention des exclusions, l'intégration sociale, le soutien à la parentalité (notamment le rôle du père).

Navarro (2007) se réfère au taux d'activité des femmes, actuellement aux alentours de 80%, contre 41,5% en 1962, pour montrer l'importance de ces enjeux. Si les femmes sont plus diplômées que les hommes, elles n'en occupent pas moins majoritairement des emplois atypiques (CDD, temps partiels, stages), sont plus victimes du chômage et sont moins bien payées. Si les auteurs expliquent que plusieurs causes sont à l'origine de la situation, la responsabilité domestique des femmes reste l'un des facteurs les plus pesants. Une enquête de l'INSEE¹ révèle en effet que 80% de tâches domestiques pèsent sur les femmes et le temps consacré par les femmes aux responsabilités parentales est deux fois plus élevé que celui des hommes. Si l'arrivée d'un enfant fait basculer la vie professionnelle des femmes, elle affecte finalement peu les hommes. Une femme ne peut donc pas s'investir dans sa carrière si elle ne dispose pas d'importantes ressources financières pour assumer sa double journée.

Ces difficultés peuvent représenter un coût social : « L'absence d'équipements à vocation sociale comme les crèches peut donc être un obstacle à l'insertion professionnelle de beaucoup de mères, ce qui peut se traduire par des dépenses supplémentaires, d'une part pour l'État, par le biais de versements de minima sociaux (RMI ou Allocation de Parent Isolé), d'autre part pour les CAF, en termes d'aides au logement, par exemple. » (Fagnani, 2001)

Daune-Richard, Odena et Petrella (2008) rappellent que ces questions sont reprises et repensées au niveau européen. La stratégie de Lisbonne, en 2000, prévoit un relèvement du taux d'emploi des femmes de 60%, rendant la question de l'accueil des jeunes enfants cruciale. Le Sommet de Barcelone, en 2002, prévoit que 33% des enfants de moins de 3 ans bénéficient d'un service de garde en 2010. Les crèches sont ainsi pensées comme un service public pour les parents ayant tous deux un emploi.

¹ Enquête « Emploi du temps », INSEE, 1998

Elles sont également une préoccupation en France. Depuis 2000, 7 « plan-crèches » ont été mis en œuvre pour tenter de pallier à la pénurie d'accueil collectif (Périvier, 2012). Pour compenser cette difficulté, les réseaux d'assistante maternelle sont massivement développés. Le retard à rattraper est colossal et les pouvoirs publics ne parviennent pas à suivre le rythme. En 2009, le gouvernement affichait un objectif de 100 000 places supplémentaires en crèche pour 2012. Au final, on en a créé moins de 3000.

Si l'externalisation de l'accueil hors de la sphère familiale était donc, à l'origine, une volonté de réponse civique à une évolution sociétale, il elle est encore loin de répondre aux besoins des usagers (Daune-Richard, Odena et Petrella, 2008). La diversité des modes d'accueil est l'une des difficultés qu'il faudra surmonter dans les années à venir.

Une grande diversité des modes d'accueil

Comme pour de nombreux autres secteurs en lien avec le secteur public, on observe la fragmentation et l'émiettement évoqués plus haut. Cette diversité se situe à plusieurs niveaux pour Fraisse et Eme (2005). Il existe une multiplicité des finalités, des acteurs et des formes de financement, qui font que ce pan de la protection sociale (le « care ») n'est pas l'apanage de la puissance publique. Les modes d'accueil en eux-mêmes sont très diversifiés : individuel, collectif, régulier ou temporaire, le choix est large pour l'utilisateur. Enfin, pour ce qui est de l'accueil collectif, qui nous intéresse particulièrement ici, on constate une pluralité des gestionnaires de services, qui peuvent être privés, publics ou associatifs.

Les arguments en faveur de ces politiques de diversification sont essentiellement envisagés en termes de réponse quantitative. Il s'agit surtout de faire face à la pénurie de places, la nature de l'accueil passant au second plan face aux difficultés structurelles rencontrées par les institutions. Le coût de l'accueil collectif est également fréquemment mis en exergue comme une bonne raison pour encourager d'autres modes de garde. Enfin, cette diversification est sensée répondre aux attentes spécifiques et hétérogènes des familles. Les acteurs institutionnels présentent le déploiement d'une pluralité comme un désir de mettre l'accent sur le libre choix des parents (Fraisse et Eme, 2005).

Mais ces affirmations sont « sources d'ambiguïté ». « Force est de constater que ce “choix” reste largement illusoire pour beaucoup de familles pour des raisons financières et/ou du fait des horaires de travail et des contraintes professionnelles de beaucoup de parents mais aussi du fait de fortes disparités géographiques en matière d'équipements de la petite enfance. » (Fagnani, 2001). La diversification sans politique cohérente, sans régulation, sans coordination efficace, débouche plutôt sur un éclatement des modes d'accueil. Le déficit chronique en nombre de places et l'inadéquation entre l'offre et la diversité des demandes des parents tendent à prouver que la diversification est en fait un moyen de combler les lacunes des politiques municipales (Fraisie et Eme, 2005). Dans la réalité, le libre choix n'est qu'une illusion, car les parents n'ont accès, dans la majorité des cas, qu'à un seul mode de garde, au vu de leurs revenus, leur lieu d'habitation et le mois de naissance de leur enfant (Périvier, 2012).

L'accueil collectif est notamment sensé, selon les préconisations de la CAF, être le mode de garde prépondérant, car il favorise la socialisation et est plus à même de permettre la conciliation entre vie professionnelle et familiale. Or les objectifs à ce niveau sont loin d'être atteints : Navarro (2007) se désole que seulement « un enfant sur 10 a une place en crèche ou en halte garderie. » Fraisie et Eme (2005) en concluent que la volonté politique se solde ici par un échec. Le secteur de la petite enfance n'est en effet pas encore un service public au sens propre, puisqu'il ne peut pas garantir un égal accès à tous les enfants (Périvier, 2012).

Ces chercheurs ne croient donc pas aux arguments des élus pour justifier leur politique de diversification des modes d'accueil. Pour eux, les parents n'ont en fait que très rarement le choix. Par conséquent, l'absence de régulation se traduit trop souvent par une polarisation sociale qui prend de multiples formes. Tout d'abord, au niveau territorial, cela génère une pénurie de places dans certains secteurs, en particulier ruraux, où les pouvoirs publics n'interviennent pas suffisamment. Ensuite, les parents ayant des horaires plus irréguliers sont souvent en difficulté pour faire garder leur enfant, surtout lorsque, en cas de pénurie, les assistantes maternelles ont la possibilité de choisir les enfants qu'elles gardent. Le manque de flexibilité des heures d'ouverture des crèches ne permet pas de pallier à cette difficulté. L'ajustement, dans toutes ces conditions-

là, se fait trop souvent par le retrait de la mère du marché du travail et les ménages à hauts revenus sont ceux qu'il en soit les seuls bénéficiaires de cette diversité de choix. On voit bien ici combien la diversification n'est pas forcément synonyme de plus de démocratie.

Pour Fraisse et Eme (2005), seul un volontarisme politique fort peut renverser cette tendance. Pour Navarro (2007), les « services publics ont vocation à s'adapter aux nouveaux besoins sociaux » et seul la création d'un service public petite enfance, harmonieux, unique, comme il existe une école républicaine, permettrait de résoudre la question. « Un seul service public permettrait de résorber les inégalités. » De plus, il faut donner la priorité aux modes d'accueil collectifs, plus socialisants pour l'enfant. Pour preuve, au Danemark, où l'État est intervenu sur le secteur, les inégalités hommes-femmes sur le marché du travail sont bien moins fortes qu'en France.

C'est pourquoi François Hollande a inscrit dans son programme électoral la volonté d'instaurer un véritable service public de la petite enfance, « en opposition au principe du libre choix du mode de garde, qui a guidé les politiques publiques en la matière depuis les années 1990. » (Périvier, 2012). La pénurie estimée est de 400 000 places (Périvier, 2012). Les collectivités vont être massivement sollicitées sur le sujet dans les années qui viennent, sans garantie qu'elles parviennent à atteindre les objectifs : « Cette question bute toujours sur le coût ainsi que sur les problèmes de gouvernance : la multiplicité des acteurs rend l'attribution des compétences floue et la responsabilité politique difficilement identifiable. » (Périvier, 2012)

La question de la gouvernance dans ce secteur

Comme pour d'autres services publics locaux, il existe de nombreux acteurs aux champs de compétences, logiques et intérêts différents dans le secteur de la petite enfance, tels que le secteur lucratif, les associations, les municipalités, la CAF, les familles (Fraisse et Eme, 2005). Cette situation, préjudiciable à la création d'un service public de la petite enfance cohérent (Périvier, 2012), a tendance à s'accroître.

Daune-Richard, Odena et Petrella (2008) décrivent en effet une évolution récente de ce secteur par le biais du recours croissant aux appels d'offre dans le

cadre de marchés publics ou de DSP, ce qui renforce la mise en concurrence entre les prestataires. Les pouvoirs publics encouragent ce phénomène, par exemple en recommandant l'ouverture du secteur à un maximum d'intervenants lors de la Conférence de la famille en 2003. De plus, depuis 2004, des mesures ont été adoptées en faveur d'une plus grande participation des entreprises dans les crèches et pour inciter les associations et entreprises à investir ce champ économique. Les modes de gestion sont donc en pleine transformation.

Dans un tel contexte, les auteures avancent l'idée que le rôle de la municipalité doit être celui du pilotage institutionnel, c'est-à-dire de la régulation de ce qu'elles appellent un « quasi-marché ». Elles entendent par là le fait qu'il existe dans ce secteur des mécanismes qui relèvent de la logique marchande (concurrence de prestataires, libre choix des prestataires pour les usagers), mais qui restent régulés et financés par les pouvoirs publics. Les collectivités territoriales doivent donc se positionner en « facilitateurs », en « incitateurs », voire, dans le cadre d'un marché public, en « acheteurs » ou en « commanditaires ».

Fraisse et Eme (2005) précisent quant à eux qu'il existe, malgré cette fragmentation, des formes de régulation locales par le biais des cadres règlementaires, des procédures de concertation, de contrôle, de financements qui permettent aux institutions de se coordonner avec les autres acteurs. La solution pour permettre une gouvernance efficace est alors pour eux la « gouvernance multilatérale » citée précédemment. Pour évaluer la qualité de cette gouvernance, Fraisse et Eme citent deux indicateurs. L'égal accès au financement indépendamment du statut et du type de service du prestataire et le degré d'intégration des parties prenantes à l'élaboration et à la gestion des politiques locales de petite enfance.

La participation parentale est en effet pour eux un facteur de cohésion sociale, c'est-à-dire qu'elle permet de produire des règles collectives susceptibles de réduire les inégalités et les discriminations. Ils remarquent d'ailleurs qu'il existe une forte volonté politique à ce niveau, avec notamment une intégration progressive de recommandations nationales allant dans ce sens et un développement des discours politiques sur le sujet. Hélas, les politiques, dans les faits, ne suivent pas. Les initiatives parentales sont soutenues au cas par cas et les

procédures de consultation sont embryonnaires, ce qui implique que l'intégration durable des usagers aux espaces de gouvernances reste très limitée. Les auteurs invitent ainsi à s'interroger sur la résistance aux changements du système politique.

Or, dans les faits, les acteurs non municipaux ne sont que rarement associés à la définition des objectifs et aux instances de coordination. (Fraisie et Eme, 2005) Leur influence, quoique réelle, sur les décisions n'est généralement qu'indirecte, informelle et ponctuelle.

Un secteur mal défini et mal maîtrisé

Tandis que certains évoquent la « zone grise » de la protection sociale (Daune-Richard, Petrella et Odena, 2008), d'autres parlent d'une « boîte noire » (Fraisie et Eme, 2005) concernant le secteur de la petite enfance, pour signifier le fait que les politiques le concernant restent « opaques » et « peu concertées ».

Il existe plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, Fagnani (2001) relève des paradoxes difficiles à surmonter. Un exemple typique est la flexibilisation du travail. Les horaires des Français étant de plus en plus irréguliers et atypiques (49 % des gens ont des horaires fixes en 2001 contre 65 % en 1981), les crèches se retrouvent confrontées à un dilemme : faut-il privilégier le maintien dans l'emploi des mères, au risque de ne plus respecter les rythmes biologiques de l'enfant en ouvrant l'accueil à des plages horaires plus larges ? Les politiques ont des difficultés à faire un choix.

Daune-Richard, Petrella et Odena (2008) accusent quant à elles les élus d'opposer une certaine résistance à la mise en œuvre des politiques volontaristes de développement des modes d'accueil. La représentation sexuée des rôles, encore ancrée dans les esprits, serait ici en cause, notamment du fait que les élus locaux sont majoritairement masculins. La justification avancée à ce faible engagement est que c'est un service qui coûte cher. Un argument dont Fagnani (2001) s'empare aussi.

Fraisie et Eme (2005), plus distanciés, considèrent que le problème principal vient d'une répartition des rôles entre les divers acteurs encore trop floue, ce qui crée des litiges encore vivaces aujourd'hui. Il est sujet à des relations

stratégiques, à des conflits de représentation sur les finalités des modes d'accueil et à un éclatement de la coordination.

De plus, ce champ social encore émergent est « au plus près des affects et des idéologies », ce qui rend ce sujet sensible et ouvre la porte à des débats difficiles à résoudre.

Au sein de ce secteur complexe, les crèches ont une place très spécifique, car elles représentent à la fois le mode de garde le plus apprécié des français, et celui qui accuse la plus grande pénurie de places. Une situation qui place ces services au cœur des enjeux politiques de nos jours.

Les crèches : quel mode de gestion ?

Un mode de garde prisé

Alors que les crèches représentent le mode de garde minoritaire, il s'avère être celui que les parents préfèrent. De nombreuses explications sont mises en exergue par Fagnani (2001). La crèche est déjà le mode de garde le moins onéreux, grâce aux barèmes, adaptés en fonction des revenus et aux investissements public (les subventions de la CAF, la participation des collectivités territoriales, etc.) Ainsi, la crèche est un bon moyen pour les familles les plus modestes d'accéder à un mode de garde mettant à disposition un personnel qualifié.

Par ailleurs, la socialisation de l'enfant est largement favorisée par la garde collective : « Il est largement admis que les crèches collectives remplissent une fonction à la fois éducative et sociale. » (Fagnani, 2001) Sans compter que « du point de vue sanitaire et médical, la crèche ne peut être concurrencée par les autres modes de garde. » Ainsi, une enquête du CRÉDOC¹ (1998) a fait ressortir le fait que 80% des gens qui ont recours à une crèche se disent satisfaits de ce mode de garde, un score bien supérieur aux autres options proposées.

La crèche représente donc un enjeu central au cœur d'un secteur préoccupant qui peine à s'organiser et se structurer.

¹ Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie

Bien souvent, nous avons vu que, dans le cadre du NPM, la question centrale de la gestion tourne autour d'un arbitrage apparemment fort simple : coût/qualité. Est-ce une question pertinente en ce qui concerne les crèches ?

La difficulté d'évaluation de la qualité

Tout, dans le cadre d'un tel service, est question de confiance (Daune-Richard, Odena et Petrella, 2008). Les seuls critères tangibles qui permettent d'évaluer la qualité sont le taux d'encadrement et les conditions d'hygiène et de sécurité, dont on voit bien qu'ils sont insuffisants pour déterminer le bon fonctionnement d'une crèche. Etant donné que l'enfant n'est pas encore en mesure d'exprimer son ressenti, les parents sont souvent bien démunis pour déterminer le bien-être de celui-ci dans sa structure d'accueil.

Les auteures montrent que nous sommes là face à un dilemme : si la standardisation des services (et donc de leur mode de gestion) peut sembler pertinente pour garantir une certaine qualité, elle peut aussi entraîner une perte au niveau relationnel ou en termes de proximité, réduire la capacité d'innovation et l'autonomie des structures.

La « marchandisation » du secteur

Le secteur est en pleine mutation, notamment du fait de l'autonomisation et de la professionnalisation de la fonction de gestion (Daune-Richard, Odena, Petrella, 2008). Les chercheurs regrettent ainsi que, dans ce cadre, la famille devienne « un client à satisfaire », en particulier dans le cas d'une gestion du service par un prestataire privé. Elles donnent l'exemple d'un entretien : « une directrice de crèche faisait part de ses craintes à cet égard en mentionnant la place croissante attribuée aux objectifs de rentabilité à travers la recherche d'augmentation du taux de fréquentation en regard des objectifs de bien-être et d'éveil de l'enfant, selon elle, en retrait. »

Plus l'action publique s'oriente vers une logique de soutien financier et d'externalisation, individualisant par là même les modes de garde, plus les pouvoirs publics locaux introduisent une dimension marchande dans le secteur. Cette logique concurrentielle, gestionnaire est en contradiction avec des

éléments comme le bien-être de l'enfant, la dimension relationnelle de l'accueil, la notion de parent « usager ». On retrouve le « client » que redoute Pesquieux (2010). En somme, les valeurs familiales et civiques qui dominaient jusqu'alors dans ce secteur sont en péril face à celles de la rentabilité. Daune-Richard, Odena, Petrella (2008) questionnent donc la qualité et l'accessibilité de modes d'accueil. On en revient aux interrogations sur le NPM et la « privatisation » d'un secteur social qui dépend de la volonté politique des collectivités territoriales.

La délégation des crèches

Suite à la crainte de marchandisation évoquée précédemment, on peut s'interroger sur la pertinence de déléguer un service petite enfance, dont le rôle premier est social. Un service très technique comme l'eau et l'assainissement, dont les actifs sont très spécifiques, nécessite beaucoup d'investissement, un personnel formé et des compétences bien particulières. Pour un service de crèche, on peut être surpris de la nécessité de le confier à un prestataire privé.

Surtout si l'on considère le fonctionnement budgétaire d'un tel service : les tarifs sont fixés réglementairement en fonction des revenus des parents et les subventions de la CAF sont fixes et dépendent du nombre d'enfants pour lequel l'établissement a reçu un agrément officiel. Le nombre de salariés, soit le taux d'encadrement des enfants est également fixé légalement. La seule souplesse budgétaire se situe au niveau du taux de remplissage et donc de la gestion des inscriptions et des plannings des enfants. Daune-Richard, Odena et Petrella (2008) affirment dans leur article que « les mairies délèguent parfois dans le but de réduire les dépenses budgétaires ». Comment ? A quel niveau jouent-elles pour que le délégataire leur coûte moins cher ?

Lorsqu'elles délèguent, les mairies sont très libres quant à la définition du cahier des charges des appels d'offre et les objectifs prioritaires peuvent être la rentabilité, l'efficacité, la qualité de l'accueil ou encore la prise en compte des besoins sociaux (Daune-Richard, Odena et Petrella, 2008). On peut imaginer que c'est plutôt à ce niveau que l'on trouvera les arguments favorables à une gestion déléguée. Si les objectifs des élus ne sont pas les mêmes partout, alors il se peut que leurs décisions varient d'une commune à l'autre et qu'il n'existe pas une

solution idéale et universelle susceptible de répondre à tous les besoins en termes de coût, de qualité ou d'autres besoins encore à identifier.

*
* *

Il est clair à présent qu'il n'existe pas de réponse simple et universelle à la question de la privatisation ou de la réinternalisation des crèches. Le NPM, qui offre une analyse en termes de coûts/bénéfice, est trop étriqué et oublie des paramètres dont on ne peut faire l'économie, comme les relations entre acteurs, les problèmes de gouvernance et de fragmentation du pouvoir, le rôle de la politique et de la culture. Sans compter que les économistes n'ont en somme pas su apporter de réponse claire à la controverse sur les mérites intrinsèques de la régie et de la délégation.

S'il existe une opacité des déterminants des choix de mode de gestion et si, finalement, personne ne parvient à se mettre d'accord sur un « one best way » susceptible de résoudre toutes les difficultés, il s'avère alors intéressant de se poser cette simple question : qu'est-ce qui motive les individus ? De plus, si le mode de gestion n'est pas déterminant dans le bon fonctionnement d'un service, qu'est-ce qui l'est ? Qu'est-ce qui fait que ça marche ?

Les croyances concernant le New Public Management, les coûts, les budgets, sont légions. Les acteurs sont sous l'influence de ces croyances et de bien d'autres. Il nous a donc paru pertinent de nous interroger sur les modes de gestion sous un angle d'attaque inédit : celui des processus. Nous ne chercherons plus à comprendre les qualités comparatives de l'externalisation et de l'internalisation, mais nous demanderons : comment ça fonctionne ? Comment les acteurs décident-ils ? Comment font-ils pour que leurs choix soient opérants ?

CHAPITRE DEUX : pour une analyse processuelle des changements de mode de gestion des crèches

Comme nous venons de le voir, nous nous intéressons, dans ce mémoire, à la façon dont les croyances collectives, les logiques locales et contextuelles, le jeu des interactions, l'idéologie ou tout autre facteur non-économique et rationnel peut amener des décisionnaires de deux organisations d'un même type (des communes) à faire des choix totalement différents en ce qui concerne le mode de gestion de leur crèche.

Pour nous pencher sur cette question, il nous a semblé pertinent de nous référer à la théorie du *Sensemaking* (que l'on peut traduire par « création de sens » ou « élaboration de sens ») de Karl E. Weick, en particulier tel qu'il le décrit dans *Sensemaking in Organizations* (1995). Ce cadre conceptuel propose en effet des outils tout à fait appropriés pour analyser le déroulement évènementiel qui a conduit chacune de ces deux communes dans une voie « opposée ».

Nous présenterons d'abord les concepts centraux de cette théorie, ce qui nous conduira à présenter la méthodologie suivie par le chercheur lors de cette étude. Puis, nous présenterons le processus de *sensemaking* lui-même, afin d'appliquer cette analyse sur les deux communes auxquelles nous avons eu accès pour mettre en œuvre notre recherche.

La Théorie du *Sensemaking* de Weick : un changement d'angle de réflexion

La théorie du sensemaking de Karl E. Weick, qui s'apparente à la psychosociologie, propose d'étudier les processus d'élaboration de sens qui permettent aux membres des organisations de fonctionner collectivement. Pour lui, c'est à travers leurs interactions que les individus construisent ensemble une réalité dans laquelle ils se reconnaissent. C'est grâce à cette création collective de sens qu'ils sont en mesure d'agir.

Les concepts qui nous occupent dans le cadre de notre mémoire sont l'organizing, soit une définition processuelle de l'organisation, le sensemaking, le processus essentiel de l'organizing, et les croyances, qui sont à la racine du sensemaking. Une fois ces trois éléments centraux présentés, nous mettrons notre sujet en perspective au vu de ce cadre théorique et nous préciserons notre problématique.

De l'organisation à l'*organizing*

Pour Weick, l'organisation est un processus sans cesse renouvelé d'interrogation et de création de sens (*sensemaking*). Giordano (*Les Défis du Sensemaking*, 2005), nous propose quant à elle cette définition : l'organisation est un ensemble d'« individus en interaction qui tentent, ensemble, au moyen d'un processus organisant, de réduire l'équivoque présente dans leur relation à l'environnement. » Certains concepts importants apparaissent ici. Tout d'abord, le concept de « processus organisant ». Il s'agit d'un processus de création de sens continu par le biais des interactions entre individus. « An ongoing process » (Weick, 1995). On peut donc envisager l'organisation selon Weick comme un réseau de significations partagées, qui s'appuie sur le développement et l'usage d'un langage commun par ses membres et par leurs interactions sociales quotidiennes. Le scientifique décrit la vie organisationnelle comme un jeu de négociations. Les individus ont besoin d'argumenter, de rationaliser et de

justifier en permanence ce qu'ils font, disent et pensent. La notion d'interaction est très chère à Weick car l'organisation est pour lui un construit social.

Cela modifie sensiblement la conception que l'on pouvait avoir précédemment de l'organisation comme structure figée et stable, comme un contenant, comme une entité englobante aux frontières définies. Ici, l'organisation devient une construction progressive, continue et permanente, inscrite dans le temps plutôt que dans l'espace et à laquelle participent tous les membres par le biais de leurs échanges. Les organisations sont à la fois structurantes et structurées par le processus de *sensemaking*. Weick (1995) va plus loin et se réfère à Westley, pour qui l'organisation n'existe pas mais rassemble simplement les mêmes personnes autour de la même activité au même moment et au même endroit.

Le terme d'équivoque a aussi un rôle très important dans la théorie du *sensemaking*, puisque c'est l'équivoque (ou ambiguïté), qu'il s'agit de réduire, qui déclenche le processus de création de sens.

Enfin, l'environnement est un thème cher à notre auteur, en ce qu'il est construit par les individus et, par ricochet, il les contraint. C'est ce que Weick appelle l'enaction.

Le sensemaking

Le concept central de Weick, dont tout le reste découle, est celui de la « création de sens » (*sensemaking*), un processus qui permet à l'organisation de garder sa cohérence. Il s'agit de la façon dont les personnes sensées construisent des événements qui ont du sens pour eux, autrement dit la façon dont ils « structurent l'inconnu ».

Structurer, mettre dans un cadre le chaos de la réalité permet de comprendre, d'expliquer, d'attribuer, d'extrapoler, de prédire et donc, par conséquent, d'agir.

Le *sensemaking* est ainsi un processus mental qui fait appel à notre capacité de jugement rétrospectif pour expliquer quelque chose qui nous a tout d'abord surpris.

Le rôle de la croyance

Dans le système interprétatif de Weick, la croyance est un fondement du *sensemaking*. Cette notion nous intéresse d'ailleurs tout particulièrement pour notre sujet.

Les individus, pour créer du sens, s'appuient sur des schémas mentaux qui structurent leurs pensées. Or, quand les individus font comme si ces cadres étaient réels, ils fonctionnent mieux. C'est alors qu'entre en jeu la foi. Quand on est malheureux, en agissant comme un homme heureux, le bonheur viendra par la suite. Quand on est désespéré, en agissant comme un croyant, la foi viendra par la suite. La croyance que la vie vaut la peine d'être vécue génère les actions qui font que la vie mérite d'être vécue. L'ordre présumé des choses, en devenant tangible, amène l'action et l'enaction : on agit sur le monde selon nos croyances et ainsi on le modèle, puis il modèle à son tour nos croyances. Pour agir, les individus ont donc besoin de croire que ce qu'ils font est la bonne chose à faire.

La question des croyances dans le choix de mode de gestion des crèches

A présent que nous avons situé le cadre théorique qui nous servira à mieux comprendre les faits sur le terrain, il va s'agir pour nous de resituer notre questionnement à la lumière de ces réflexions.

Rappelons-nous notre question originelle : nous souhaitons nous concentrer sur la façon dont les logiques locales impactent les décisions des collectivités quant au choix du mode de gestion de leurs crèches.

Nous pouvons à présent préciser notre pensée en ces termes : **Quelles croyances sont en jeu dans le débat sur le choix de mode de gestion d'une crèche et comment amènent-elles à une création collective de sens autour du changement décidé ?**

A ce stade, on envisage déjà plus clairement notre objectif de recherche. Nous nous dirigeons vers trois grands axes de réflexion :

- une analyse du processus de création de sens ayant amené un de changement de mode de gestion
- une analyse des interactions, des débats et des arguments soulevés par les uns et les autres
- une étude de l'action, de l'organisation et, plus spécifiquement, du changement et de ses facteurs de succès

Nous nous attarderons ici sur le premier de ces aspects de notre réflexion. En effet, nous avons souhaité étudier les processus collectifs de création de sens lors des changements de mode de gestion. Pour ce faire, nous avons choisi d'étudier deux collectivités qui ont fait des choix totalement différents pour leurs crèches. Il s'agira à présent de présenter la démarche que nous avons suivie au cours de ces deux études de cas parallèles.

Une analyse comparative : deux études de cas

D'un point de vue méthodologique, nous avons souhaité mettre en œuvre des techniques et outils en accord avec notre positionnement théorique. Une analyse des processus et des interactions nécessitait une étude en profondeur des relations entre acteurs et de leurs histoires.

Nous démontrerons donc dans un premier temps la pertinence du choix de l'étude de cas pour notre objet. Puis, nous expliquerons en quoi une analyse comparative de deux collectivités s'avérait appropriée. Nous ferons ensuite un point sur les méthodes de recueil de données, exclusivement qualitatives, que nous avons favorisées ici.

De l'intérêt de l'étude de cas

Étant donnée la problématique spécifique, une étude sur un large échantillon de personnes paraissait peu pertinente. L'objet de la recherche – les croyances collectives construites dans l'interaction – se prêtait à une étude en profondeur, à une analyse des relations entre les acteurs au plus près de leur réalité quotidienne. Nous souhaitions faire émerger les logiques locales et donc de récolter les histoires, les anecdotes, les réalités construites par les uns et les autres.

Une autre raison, étroitement liée à la précédente, qui nous a conduits à préférer l'étude de cas, était le cadre théorique choisi. Les concepts mobilisés – la croyance, la construction de sens, les interactions sociales, l'enaction – méritaient une analyse fine des comportements des acteurs, de leurs préoccupations, de leurs sentiments, etc.

Par ailleurs, étant dans une conception psychosociologique de la recherche, nous avons parfaitement conscience de l'aspect concourant du choix du terrain et du choix du cadre théorique, par le biais de l'enaction : l'un ne s'est pas fait sans l'autre. Ainsi, si le cadre théorique a influencé le choix du terrain, le choix du terrain a également influé sur le choix du cadre théorique. Il en est de même pour l'objet de recherche, qui a émergé par la théorie, les lectures et le terrain, mais qui a aussi influé sur notre choix de nous rapprocher d'une autre collectivité

territoriale, par exemple, pour élargir notre champ d'étude, mais a aussi orienté nos choix de lecture.

Nous avons conscience du fait qu'une étude de ce type ne permet pas de généralisation statistique des résultats. Elle permet par contre une généralisation analytique intéressante, en appliquant le concept de *sensemaking* à des collectivités territoriales ouvrant la porte à d'autres recherches du même ordre et à une réflexion globale sur la pertinence des préconisations du New Public Management. C'est là que l'on trouvera la cumulativité de nos résultats.

Une analyse comparative

Pour donner plus de force à notre analyse, il nous fallait pouvoir comparer au moins deux processus de création de sens. Si notre objectif était effectivement de dépasser le clivage régie/délégation, il nous semblait essentiel de nous pencher sur deux cas emblématiques et de montrer comment ce dépassement était possible.

Par conséquent, le processus de recherche et la problématisation nous ont amenés à choisir d'étudier deux mairies, l'une ayant fait le choix de municipaliser sa crèche, l'autre au contraire de la déléguer à un gestionnaire privé. La première municipalité sera nommée par la suite Municipité, la seconde Déléville.

Description du cas Municipité

Municipité est une commune des Bouches-du-Rhône qui compte un peu moins de 7000 habitants. Ayant mis en place un P.L.U.¹ il y a quelques années de cela, la population a fortement augmenté et crée une pression sur les infrastructures, en particulier les services enfance et petite enfance. Les besoins en termes d'accueil ont bondi et divers projets sont en cours pour y répondre, notamment la construction d'un vaste centre multi-accueil (comptant une école, un gymnase et un centre aéré) et une extension de la crèche.

¹ Plan Local d'Urbanisme : principal document d'urbanisme de planification de l'urbanisme au niveau communal. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ».

Municipalité dispose d'une crèche de 60 places, qui emploie 25 agents municipaux. Le service a été créé en 2001 et comptait alors 20 places. Il était géré sans formalisation (sans contrat d'aucune sorte) par une association. En 2005, il a été décidé d'agrandir la crèche et de la déplacer. Un bâtiment susceptible d'accueillir 40 enfants supplémentaires (l'agrément a finalement été accordé pour 60 enfants) a été construit et la commune a décidé d'en confier la gestion à une nouvelle association, suite à un appel d'offre. La forme du partenariat était le marché public, un contrat extrêmement avantageux pour le délégataire car il n'a aucune responsabilité en termes de rentabilité. Un premier contrat de 1 an a été signé, puis il a été reconduit pour 3 ans.

En 2009, alors que le second contrat arrivait à son terme, la commune a décidé de municipaliser le service. Ce dernier est donc géré à présent directement par la mairie, sans intermédiaire.

La commune a réalisé plusieurs autres municipalisations en parallèle ou plus tardivement, en particulier dans le secteur de la petite enfance, comme avec les centres aérés (moins de 6 ans et plus de 6 ans) et la maison des jeunes, mais aussi dans d'autres domaines, comme par exemple l'éclairage public. Le nombre de salariés de la collectivité a quasiment doublé en 5 ans, en partie du fait de ces municipalisations, mais aussi du fait de recrutements importants pour assumer d'autres tâches liées au développement démographique de la commune et aux nouveaux services qui ont dû être mis à disposition des citoyens pour répondre à leurs besoins.

Description du cas Déléville

Déléville est située dans les Bouches-du-Rhône. Comptant un peu plus de 4000 habitants, c'est une commune qui reste rurale, mais qui attire depuis quelques années une population jeune du fait de nombreuses constructions, notamment de logements sociaux. Une certaine pression commence à se faire sentir là aussi sur les infrastructures. Un projet d'agrandissement de la cantine est en cours pour répondre à des besoins en progression constante en ce qui concerne l'accueil des enfants.

La crèche de Déléville peut accueillir une vingtaine d'enfants et emploie 9 personnes, dont 3 sont fonctionnaires. Elle a été créée en 2001. En 2009, la

commune a décidé de confier la gestion de la crèche à un délégataire et a lancé un appel d'offre. Un contrat de 3 ans a été signé avec une association spécialisée dans les crèches. À ce moment-là, la directrice adjointe, présente depuis 2001, a remplacé l'ancienne directrice. C'est elle que nous avons rencontré dans nos interviews. En 2012, un nouvel appel d'offre est lancé et un autre délégataire, une fédération de mutuelles, est désigné pour prendre en charge la gestion du service. Le contrat est alors signé pour 5 ans.

Méthodes de recueil de données

Positionnement méthodologique

Nous avons procédé, pour notre recherche, de façon concourante : la construction de l'objet, le travail sur la théorie, les lectures, le travail de terrain et la réflexion sur le matériau se sont imbriqués les uns dans les autres, afin de gagner en pertinence. Tout devait se répondre et s'articuler, pour former peu à peu un tout cohérent. Nous avons, autant que possible, gardé chaque fois en tête notre objectif de recherche et adapté notre travail d'investigation à la lumière de cette conscience.

Ainsi, comme Waechter-Larrondo (2005), nous avons opté pour un bricolage méthodologique, afin de multiplier les angles d'attaque, de croiser les regards, d'enrichir l'analyse « pour rendre intelligible la réalité concrète. »

Proche d'un positionnement ethnographique, puisque nous travaillions sur les croyances collectives, nous voulions opérer une « description en profondeur » (Waechter-Larrondo, 2005) de ce qui se passe lorsque le mode de gestion change.

Dans la lignée de la *grounded theory* (Glaser et Strauss, 1967) nos techniques d'enquêtes ont été élaborées au contact du terrain. Quoique nous n'ayons pas suivi à la lettre les fondamentaux de cette méthodologie, nous nous en sommes largement inspirés. Cet « enracinement méthodologique » (Waechter-Larrondo, 2005), qui consistait à innover en fonction des besoins de l'enquête et de l'accessibilité du terrain, nous a permis d'enrichir nos résultats en combinant plusieurs méthodes complémentaires. En somme, nous avons saisi les opportunités qui nous semblaient constructives pour notre objet.

Afin de réussir ce pari, Waechter-Larrondo (2005) conseille de s'immerger dans les faits. C'est ce que nous avons fait en choisissant, dans un premier temps, l'observation participante.

Observation participante

Nous avons eu l'occasion de participer à un stage de deux mois dans l'une des deux municipalités étudiée, Muncité. Ceci nous a permis d'approfondir le regard sur le quotidien des collectivités en le vivant de l'intérieur. En nous imprégnant de la culture du service public, nous avons pu être au plus près du langage professionnel et des valeurs portées par ces gens. Cette connaissance plus intime des administrations, au plus près des croyances des acteurs, s'est avérée très positive pour saisir les enjeux et les subtilités des métiers et fonctions des interviewés.

Par ailleurs, cette immersion nous a permis de mettre en place les éléments clés de notre recherche. Notre objet s'est construit au fil des jours, s'est affûté, précisé. Nous avons ainsi construit notre méthodologie et, après quelques temps, l'entretien compréhensif et la Méthode des Scénarios se sont imposés.

Entretien compréhensif

De quoi s'agit-il ?

« La particularité de l'entretien compréhensif est d'utiliser les techniques d'enquête comme des instruments souples et évolutifs : la boîte à outil est toujours ouverte et l'invention méthodologique de rigueur. » (Kaufmann, 2011) Nous sommes là dans la continuité de notre positionnement. Le chercheur, d'ailleurs, est très attaché lui-même à la *grounded theory*.

Pour effectuer nos entretiens, nous nous sommes largement inspirés de la méthodologie de « l'entretien compréhensif » de Kauffman (2011). Opposé à ce qu'il appelle le « méthodologisme », qui étiole l'imagination et rétrécit la perspective sociologique, il préfère se référer à « l'artisan intellectuel », « celui qui sait maîtriser et personnaliser les instruments que sont la méthode et la

théorie, dans un projet de recherche concret. » Les données, ainsi, ne doivent pas écraser le savoir en étant trop présentes, ce qui leur ferait perdre leur sens.

L'entretien compréhensif est l'aboutissement d'un processus engagé depuis longtemps. L'entretien semi-directif a remplacé peu à peu le questionnaire. Legavre (1996) considérait déjà que la neutralité absolue de l'enquêteur voulue dans le questionnaire n'était qu'illusion et que la seule situation d'entretien suffisait à modifier les comportements, impacter l'interviewé. Il encourageait à aller chercher les « représentations sociales » en utilisant une forme d'entretien plus libre, basé sur une grille indicative et à envisager l'exercice comme une « coproduction d'une certaine réalité avec l'enquêteur. »

L'entretien compréhensif poursuit cette évolution. « La démarche compréhensive s'appuie sur la conviction que les hommes ne sont pas de simples agents porteurs de structures mais des producteurs actifs du social, donc des dépositaires d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur, par le biais du système des valeurs et de l'individu. » (Kaufmann, 2011) Il invite ainsi à ce qu'il appelle « l'intropathie », susceptible d'atteindre les « opinions flottantes » plutôt que les « opinions de surface » aseptisées qui sont livrées dans l'entretien semi-directif trop formaliste, dont il dit que « le bel instrument ne ramène qu'un matériau pauvre du point de vue de la compréhension des processus. » Rappelons que notre but ici n'est pas de mesurer ou de décrire systématiquement, mais de comprendre des comportements, de détecter des croyances, d'analyser des processus.

Si l'on se positionne dans une perspective psychosociologique, on ne peut pas croire à la neutralité du chercheur (Weick, 1995). Nous savons que le scientifique enacte le monde et que sa simple rencontre avec son interlocuteur induit des réactions. En fonction de l'attitude de l'enquêteur, les réponses récoltées seront différentes. Si celui-ci est sévère et froid, il obtiendra des réponses sévères et froides. S'il s'engage dans l'interaction, il aura plus de chances d'obtenir l'engagement. L'entretien est co-construit, dans l'échange, par le chercheur et l'interviewé.

Un outil adapté à l'analyse des processus et interactions

L'entretien compréhensif est ainsi particulièrement approprié pour les recherches qui s'intéressent aux processus, aux interactions, aux représentations. « Si l'entretien compréhensif peut être utilisé dans des cadres théoriques différents, certains sont cependant plus adaptés. C'est particulièrement le cas des courants s'articulant autour de la notion de construction sociale de la réalité, qui refusent la coupure entre objectif et subjectif, individu et société. » (Kaufmann, 2011) Les courants interactionnistes et interprétativistes sont parvenus à « s'établir dans la durée grâce à la cumulativité de [leurs] résultats », gagnant par là une légitimité sur laquelle nous nous appuyons aujourd'hui.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'abandonner toute rigueur scientifique, mais d'assumer le fait que « les entretiens (...) sont non seulement d'une richesse et d'une complexité difficilement réductibles, mais ont la particularité de dissimuler l'essentiel dans les détours et les biais de la conversation ».

Afin d'obtenir la « rigueur du qualitatif » attendue d'un chercheur, nous avons plusieurs outils à notre disposition. Le premier est la cohérence entre la méthode, l'objet de la recherche et la théorie, qui doivent permettre une catégorisation stricte et rationnelle du matériau. Comme nous cherchons à percevoir les croyances des acteurs et à compléter par ce biais les études plus positivistes sur notre sujet, une telle méthodologie s'est avérée en accord avec notre positionnement et notre cadre théorique.

Par ailleurs, pour garantir la valeur scientifique de travail, il nous faut expliquer scrupuleusement les conditions de notre enquête, les outils utilisés, les étapes suivies par le chercheur, ce que nous avons commencé à faire ici.

La grille d'entretien : un guide pour l'échange

A propos de cet outil, Kaufmann (2011) nous dit que « c'est un simple guide, pour faire parler les informateurs autour du sujet. L'idéal étant de déclencher une dynamique de conversation plus riche que la simple réponse aux questions, tout en restant dans le thème. »

Notre grille¹ a été pensée pour faire émerger les croyances des acteurs, leurs relations, l'histoire du changement, les modes de communication. Nous l'avons travaillée longuement, et avons pris le temps de nous l'approprier et de la connaître intimement avant de commencer notre enquête, afin de nous sentir plus libres lors des échanges.

Puis, une fois face aux interviewés, nous nous sommes autorisés à rebondir sur ce que l'on nous disait, à insérer des questions inédites, en lien avec ce que nous entendions, à creuser parfois dans une direction imprévue. En ayant à l'esprit les thèmes que nous souhaitions aborder, nous pouvions nous adapter à notre interlocuteur. La grille que nous avions imaginée était d'ailleurs « universelle », mais, sur le terrain, nous avons ajusté nos questions à la personne que nous avions en face de nous.

Pour exemple, il s'avérait peu pertinent d'interroger les employés sur la gestion du service, mis à part pour leur demander quelles étaient leurs relations avec la direction, alors que nous avons plus largement développé ces questions avec les dirigeants.

La constitution de l'échantillon

Nous avons effectué 11 entretiens au total, répartis comme suit :

Municipité : 5 entretiens

Le maire

La Directrice Générale des Services (DGS)

Une assistante ressources humaines

La directrice de la crèche

Une salariée de la crèche

Déléville : 5 entretiens

Un élu favorable à la délégation : le premier adjoint

Une élue opposée à la délégation : l'adjointe déléguée à la jeunesse

Le Directeur Général des Services (DGS)

¹ Voir Annexe 1 : Grille d'entretien

La directrice de la crèche

Une salariée de la crèche

Hors de la commune : 1 entretien

Un syndicaliste de l'UGI-CGT

La diversité des professions et fonctions était l'un des critères premiers pour choisir les interviewés. Nous souhaitions pouvoir interroger des élus, des managers, des salariés de l'administration et des crèches et même des personnes extérieures, avec un regard peut-être différent sur le sujet. Ce choix nous a permis de percevoir la transversalité de certaines croyances. Nous voulions éviter de créer un biais en n'interrogeant que les décisionnaires du changement, car il nous semble clair, justement, que les décisions sont prises collectivement, sous la férule du « socialement acceptable ». Rappelons-nous que nous nous intéressons au jeu des acteurs, à la façon dont ceux-ci, par leurs interactions, vont s'influencer les uns et les autres.

Au cœur des entretiens

Durant les interviews, nous avons suivi les conseils de Kaufmann (2011). Entrant progressivement dans le sujet, nous avons tenté d'établir un lien empathique, pour que la personne se sente plus à l'aise et accepte de s'engager un peu plus, de s'ouvrir un peu plus, pour que quelques croyances se révèlent. L'entretien « compréhensif » suppose de comprendre, d'être à l'écoute, de s'ouvrir pour inviter à l'ouverture. « C'est ainsi que peu à peu [le chercheur] découvre un nouveau monde, celui de la personne interrogée, avec son système de valeurs, ses catégories opératoires, ses particularités étonnantes, ses grandeurs et faiblesses. »

Pour cela, nous avons accepté d'entrer dans le jeu de nos interlocuteurs, de rire à leurs plaisanteries, de répondre à leurs sollicitations, de montrer notre écoute attentive en faisant une remarque sur leurs dires, voire, parfois, d'engager un court débat en proposant d'autres points de vue, pour faire surgir des arguments et justifications. « Il est donc possible, voire conseillé, de ne pas se

limiter à poser des questions, mais aussi de rire voire de s'esclaffer, de complimenter, de livrer brièvement sa propre opinion, etc. » (Kaufmann, 2011)

Nous nous sommes également appuyée sur d'autres entretiens pour rebondir sur ce qui était dit (« on m'a dit ailleurs que... », « qu'est-ce que vous pensez de tel autre point de vue... ? ») et nous avons profité des enseignements de la méthode des scénarios (« si c'était comme ça... ce serait comment ? », « est-ce que ça aurait pu se passer comme ça ? », « est-ce que vous auriez fait la même chose si... ? »)

À d'autres moments, nous avons préféré garder le silence, laisser la personne chercher ses mots, bafouiller, réfléchir, pour l'observer alors qu'elle tentait de donner du sens à ses actions passées.

En toute occasion, nous avons tenté de garder à l'esprit ce que nous voulions révéler, soit les cadres de références collectifs et individuels sur lesquels la personne s'appuyait pour nous expliquer sa conviction. « l'individu peut être considéré comme un concentré du monde social : il a en lui, structurée de façon particulière, toute la société de son époque. » (Kaufmann, 2011). C'est à ce monde social construit que nous voulions accéder.

Les retranscriptions

Plutôt que d'utiliser un logiciel, nous avons choisi d'utiliser la méthode des fiches préconisée par Kaufmann (2011). Celui-ci recommande de vivre ce moment à la manière d'une investigation policière. Recouper des indices, reconstruire un scénario, recueillir des preuves.

Si l'on se réfère à Weick (1995), sa conception du travail du scientifique est bien entendu très imprégnée de sa vision processuelle et constructiviste. Le chercheur, rétrospectivement, extrait des indices du flot de paroles qu'il a récolté pour leur donner du sens. Pour cela, il a en tête un cadre de références : sa théorie.

Nous avons donc construit peu à peu notre propos au contact du matériau. En écoutant, réécoutant, réfléchissant, investiguant nos enregistrements, nous avons progressivement catégorisé, classé ordonné les données. Nos catégories, bien sûr, étaient le produit de notre lecture attentive de Weick (1995). C'est là que la rigueur est de mise. Ce travail demande de sans cesse revenir au sujet, lire

et relire notre cadre théorique, rationaliser les données brutes qui ont été extraites.

Grâce à une connaissance de plus en plus intime de notre sujet, nous avons pu l'appréhender avec un œil de plus en plus averti et donner forme à nos hypothèses. Au fil du temps, chaque nouvelle écoute, chaque nouvelle retranscription, avait pour nous de plus en plus de sens.

Deux exemples de bricolage méthodologique dans notre mémoire

Le premier exemple porte sur la fabrication de l'échantillon. Nous nous sommes aperçus, une fois sur le terrain, qu'à Déléville, les points de vue des élus avaient divergé. Nous avons donc décidé d'interroger deux adjoints, l'un favorable à la délégation, l'autre défavorable, afin de pouvoir confronter leurs points de vue et faire ressortir les croyances communes et divergentes. De la même manière, alors que nous étions en observation participante à Muncité, nous avons réalisé qu'une personne (l'assistante RH) avait joué un rôle important, quoiqu'exécutif, dans le processus. Son regard nous semblait intéressant, nous avons décidé de l'interroger. On voit là comment les besoins de l'enquête, au fur et à mesure que celle-ci se construit, ont amené le chercheur à réorienter son angle d'attaque méthodologique.

Le second exemple est la Méthode des Scénarios (MDS), que nous traiterons dans le chapitre 4. Nous avons dans l'idée de faire émerger les croyances collectives que les salariés ont construites suite au changement, afin de percevoir la façon dont le sens se modifie dans ces cas-là et permet la réussite du projet. Grâce à l'observation participante, qui nous ouvrait très largement le terrain, nous avions une latitude d'action importante. La MDS s'est ainsi avérée possible. Lorsque nous avons découvert l'intérêt méthodologique de cet outil pour notre sujet, nous avons vérifié que sa mise en place était possible et nous l'avons utilisée.

À présent que nous avons présenté notre démarche, nous allons nous pencher sur l'analyse processuelle proprement dite. Avant de présenter les résultats, nous proposerons une explication des sept caractéristiques du processus de *sensemaking* de Weick, qui servira de base à notre réflexion sur les prises de décisions des acteurs.

Le processus de création de sens : les éléments théoriques

Weick décrit par cette phrase le processus d'élaboration de sens : lorsque les gens commencent à agir (enaction) ils génèrent des résultats tangibles (signes, indices) dans un contexte (social) et cela les aide à découvrir (rétrospection) ce qui est en train de se passer (flot continu), ce qui nécessite d'être expliqué (plausibilité) et ce qui doit être fait après (amélioration de l'identité).

Nous voyons que ressortent ici sept caractéristiques essentielles du *sensemaking* :

- Il est ancré dans la construction identitaire
- Il est rétrospectif
- Il s'appuie sur l'enaction de l'environnement sensible
- Il est essentiellement social, collectif
- Il a lieu dans la continuité
- Il fonctionne par extraction d'indices au milieu de cette continuité
- Il est guidé par la plausibilité plutôt que par l'exactitude

Afin de décrire correctement le processus de création de sens des deux collectivités étudiées, nous développerons ci-dessous ces sept éléments constitutifs de l'élaboration de sens.

Le Sensemaking comme construction identitaire

Le *sensemaking* commence par l'individu : « comment puis-je savoir ce que je pense avant d'avoir vu (que j'aie vu) ce que je dis ? ». Cette recette de l'élaboration de sens contient quatre fois « je ».

Par contre, cela ne signifie pas que le *sensemaking* soit une activité solitaire.

D'abord parce que le sensemaker est « une assemblée de soi », son être est multiple. Weick cite Neruda : « we are an army. » Ceci du fait que notre identité se constitue dans l'interaction. Si l'identité correspond à la façon dont nous nous

définissons, il apparaît clairement que cette définition fluctue au fil de nos échanges avec les autres, du discours que nous tenons sur nous-mêmes et que les autres tiennent.

Comme l'organisation, l'individu est une chose continue, en redéfinition constante. Il est constitué de plusieurs soi et à chaque instant il décide quel soi est approprié en fonction des circonstances. D'un autre côté, en fonction du soi qu'il présente aux autres, sa définition de ce qui est là, de son environnement, va évoluer aussi. C'est donc une causalité à double sens qui s'établit, une idée qui renvoie à la notion d'enaction¹.

Une grande multiplicité d'identités sera positive pour s'adapter à un grand nombre de situations et permettra d'éviter plus facilement la surprise, mais une trop grande diversité sera aussi source d'équivocité et de confusion. C'est pourquoi l'établissement et le maintien de l'identité sont des préoccupations centrales du *sensemaking*. Si les repères sont troublés, floutés, l'individu éprouvera le besoin de donner du sens aux choses afin de ne pas diluer son identité, de la restructurer.

L'image du soi est un autre élément identitaire à prendre en considération. Pour expliquer son rôle, Weick utilise la métaphore du miroir organisationnel. Ce miroir est le jugement des autres, celui que l'individu imagine qu'on portera sur lui-même. « La conception de soi et l'identité personnelle sont formées et modifiées en partie par la façon dont ils (les individus) pensent que les autres voient l'organisation pour laquelle ils travaillent. » (Dutton et Dukerrich, 1991, cités par Weick, 1995) En observant le reflet qui lui est ainsi renvoyé, il évalue, ajuste, adapte son action. L'organisation finit donc par développer un référentiel identitaire à l'aune duquel les individus apprécient leur identité. La création de sens apparaît lorsque ce référentiel est remis en question, déstabilisé et que l'identité se dilue ou lorsque l'image de soi renvoyée n'est plus satisfaisante. Le désir de cohérence et de continuité et le désir de se percevoir soi-même de façon positive va pousser les individus à rechercher un nouveau référentiel. L'individu se demande « qui je vais être ? » (Weick, 1995)

¹ Voir chapitre 2, enater, enaction, enactment

Les individus, on le comprend, font donc beaucoup d'efforts pour observer la conduite des autres et s'en inspirer pour agir. Quoique le *sensemaking* soit ancré dans l'identité, ce n'est donc pas un acte individuel, c'est une construction sociale.

Rétrospection et justification

L'ordre décisionnel inversé

Weick donne la « recette » du sensemaking en ces termes : « comment puis-je savoir ce que je pense avant d'avoir vu ce que je dis ? » Il inverse ainsi l'ordre traditionnellement accordé à la prise de décision. Nous considérons généralement que nous voyons quelque chose, qui nous amène à l'analyser, à le penser, puis que nous formulons ce que nous allons faire et qu'enfin, nous agissons. Pour Weick, c'est le contraire qui se produit : on agit, puis on dit son action et voit alors ce qu'on pense.

Ordre traditionnel :

Voir → penser → dire → agir

Ordre pour Weick :

Agir → dire → voir → penser

L'action apparaît comme le point de départ du sensemaking et non comme sa conclusion. Ainsi, c'est rétrospectivement qu'on donne du sens à nos actions et c'est dans l'action que le sensemaking prend racine. Tant qu'elles n'ont pas eu lieu, on ne peut pas leur donner de sens.

Cohen March et Olsen (1972) avaient déjà identifié le fait que la réalité de la décision est plus complexe qu'il n'y paraît : les organisations, d'après eux, n'agissent pas sur la base de leurs préférences mais découvrent leurs préférences en agissant. Une idée qui ressemble beaucoup à la recette du sensemaking.

Weick donne l'exemple des jurés qui commencent par se mettre d'accord sur une sanction, puis qui cherchent à justifier la raison de leur choix pour lui donner

de la force et du sens (Weick, 1995). Cela remet en question le schéma « stimulus-réponse », dont Weick invite à se méfier.

Ainsi, lorsque les individus ont fait un choix, ils se retrouvent face à un résultat, un *outcome*, une conséquence. Ils se sentent mal à l'aise, angoissés, par rapport à celui-ci car ils sont dans l'incertitude, dans le flou concernant le sens de ce résultat. Weick appelle cette incertitude, cette ambiguïté, une dissonance. De façon postdécisionnelle, les individus donnent une signification à leurs actions, dans le but de réduire cette dissonance. Ils mettent ainsi en valeur les points positifs de l'alternative qu'ils ont choisie et les points négatifs des autres alternatives. Ils justifient leur choix après coup, socialement, en soumettant leur interprétation à l'approbation ou à la désapprobation des autres par le biais du débat. Puisqu'on justifie vis-à-vis des autres le choix qu'on a fait, on cherche une explication acceptable, socialement tenable.

Le monde perçu est donc le monde passé. Dans le présent, l'individu est pris dans un flot d'actions qui l'empêchent d'appréhender le sens de ce qu'il fait. La mémoire est un outil important pour le sensemaking. Or, on sait bien que la mémoire n'est jamais fiable à 100%. Puisqu'il nous est impossible de saisir le torrent des expériences passées dans leur ensemble, nous découpons, trions, arrangeons, agençons ce passé pour le rendre intelligible et pour qu'il justifie efficacement nos actions. Par conséquent, nous le « déformons » à notre façon.

Le biais rétrospectif

Dans une telle perspective, l'expérience a évidemment un rôle central. Weick (1995) déclare ainsi que la signification est en fait le type d'attention que l'on porte sur une expérience. La création de sens est ainsi un processus « attentionnel » qui consiste à tourner son attention vers ce qui s'est déjà produit. Dans ces conditions, le présent influera forcément sur notre interprétation des faits, puisque l'attention, située dans l'actuel, est impactée par son contexte. En fonction de ce qui m'arrive maintenant, je vais interpréter le passé d'une manière ou d'une autre. Ce qui est en cours détermine le sens de ce qui vient de se passer.

Si la rétrospection est un biais, conclut le chercheur, nous sommes en permanence un peu biaisés. Cela expliquera par exemple que des acteurs d'une

même organisation donnent un sens totalement différent à un même évènement. Un individu interprètera ce qui s'est passé à travers le prisme de ses projets et de ses buts actuels. Le Top-management et les opérateurs pourront ainsi percevoir un même évènement de façons très diverses. L'expérience passée peut alors proposer des sens multiples, dont certains s'avèrent contradictoires, et les individus se retrouvent face à cette équivocité, cette ambiguïté, cette dissonance évoquée précédemment. Le problème, dans la création de sens, est donc bien qu'il existe trop de significations différentes possibles et non pas trop peu.

Il s'agit alors de simplifier ce passé pour l'appréhender en effaçant des séquences causales pour ne conserver que celles qui nous permettent d'expliquer la situation de façon satisfaisante. Cela revient à apporter l'illusion de la détermination à nos expériences. « Nous aurions dû anticiper les erreurs » dit celui qui a face à lui un *outcome* insatisfaisant. « Notre stratégie était imparable et amenait inévitablement au succès du projet » affirme celui qui est face à un *outcome* positif. À tort, les individus présentent leur histoire comme s'il avait été possible de la prédire. Or, le futur, trop complexe, soumis à la somme des actions de nombreux individus et d'un environnement mouvant (dans le cadre de l'enaction), est impossible à prédire. En réalité, il est facile, une fois le résultat connu, de reconstituer le passé pour apporter une explication acceptable au déroulement des événements.

Un biais salutaire

Cette lecture biaisée, pour Weick, ne doit pas être corrigée. Elle s'avère au contraire très utile. Elle met de l'ordre dans le réel, elle simplifie le passé afin de lui donner du sens et elle nous permet ainsi de prendre des décisions plus sereinement, avec engagement et force, ce qui rendra notre action plus efficace. Si le fait de créer du sens motive les individus et que la motivation engage dans l'action, alors une rétrospection performante est indispensable aux membres de l'organisation. Le sentiment de clarté, d'ordre, de rationalité est rassurant. Or, l'individu qui se sent confus, incertain, indécis et troublé aura plus de difficultés à agir que celui qui est sûr de lui, confiant, décidé et hardi.

La stratégie, dans le même ordre d'idée, sera très utile à l'organisation. Certes, l'avenir ne peut être prédit, mais le fait d'appliquer à notre action les schémas mentaux extraits de la rétrospection engagera de la même manière dans l'action. Cette vision rejoint celle de Mintzberg et de sa théorie du « strategy making » qui consiste à exploiter les motifs observés dans les comportements décisionnels passés. Les plannings, les prévisions, les anticipations sont absurdes et insensés s'ils ne s'appuient pas sur les expériences vécues. Leur donner du sens en les ancrant dans les événements antérieurs permettra d'engager dans l'action. Aux notions traditionnelle des sciences de gestion que sont la stratégie, la planification et la prévision, Weick oppose la délibération, l'interprétation, la justification.

Enacter, enaction, *enactment*

L'*enactment* (enaction en français) est un concept central de Weick. Cela correspond au fait que les personnes produisent une partie de l'environnement qu'elles affrontent. Elles attribuent à celui-ci des caractéristiques, elles forment des catégories, elles le construisent autant que ce qu'il les construit. La réalité n'est donc pas une donnée objective, extérieure et indépendante mais le résultat d'un processus individuel de schématisation par le biais de l'extraction d'indices. Les gens font partie de l'environnement, ils agissent sur lui et ils reçoivent le résultat de leurs propres actions, qui les amène encore une fois à agir, en un processus continu et ininterrompu. Nous construisons nos propres opportunités et contraintes. Nous ne sommes ni maîtres, ni victimes. Il existe une interpénétration, une interdépendance entre les activités de l'objet sur le sujet et du sujet sur l'objet. Au fur et à mesure que nous agissons, nous modifions notre pensée et donc notre action.

L'enaction est un élément clé du concept de *sensemaking* et de l'*organizing*. Les individus d'une organisation créent leur environnement tout autant que celui-ci les impacte. Nous sommes pris dans un processus créatif collectif, social, auquel nous participons activement. Le monde est ainsi socialement créé et c'est par là qu'il contraint nos actions. C'est ce que d'autres gestionnaires appellent les

institutions, ce qui amènera Weick à dire que « le sensemaking est le germe de l'institutionnalisation » (*Sensemaking in Organisations*, 1995).

Il faut donc nous méfier des analyses en termes de stimulus / réponse : le stimulus agit sur nous parce que quelque chose en nous appelle ce stimulus. Nous n'agissons donc par *sur* les autres, mais les autres et nous agissons conjointement.

Weick donne l'exemple d'une pierre. Certes, celle-ci existe indépendamment de nous, de notre cognition. Mais l'individu qui se concentre sur la pierre effectue une « parenthèse cognitive ». La pierre est portée à son attention et il lui applique le concept de pierre, accompagné de tout ce que cela sous-entend : ses propriétés, ses utilisations possibles, etc. Tout ceci étant lié à une construction sociale de ce qu'est une pierre. Un bâtisseur de cathédrale y verra un élément architectural en puissance, un géologue y verra une curiosité scientifique tandis qu'un randonneur y verra une occasion de mieux observer le paysage. Le *sensemaking* est donc un processus qui structure le réel et c'est en cela qu'il est enaction.

Les individus, nous l'avons vu, se construisent une représentation de leurs finalités et de leurs actions. Mais, du fait qu'ils sont dans un processus d'enaction et qu'ils sont en interaction constante avec les autres, ces représentations sont co-construites. L'individu est pris dans un mouvement constant de reformulation de ses représentations et de ses objectifs. C'est ce qui amène à affirmer qu'ils bricolent et qu'ils improvisent en permanence.

Weick définit le bricolage par une capacité à « détourner un objet, un instrument, une idée, une institution, etc. de leur système de référence et de leur finalité propre, pour les intégrer à un système nouveau et leur donner une finalité nouvelle. » (Weick, 1995, traduit par Autissier, 2005). Inventer, créer, innover, voilà ce dont il s'agit. Cette capacité donne confiance à l'individu, qui se sent en mesure d'agir. En particulier lorsqu'il constate que ses actions donnent des résultats positifs et que le monde ainsi enacté crée un environnement propice.

L'extraction d'indices

Pour réduire le malaise né de la dissonance, les individus font ressortir les éléments positifs, ils extraient des indices, des éléments du passé pour expliquer leur choix et ils minimisent le négatif. Ils justifient leur action en expliquant les raisons. Finalement, ils extraient ce que Weick appelle des « indices » (*clues*), c'est-à-dire des caractéristiques saillantes, des signaux identifiables, des points de détails susceptibles d'être remarqués, mis en valeur, qui pourront ainsi servir de point de référence au *sensemaking*.

Autissier le présente en ces termes : les acteurs ont tendance à isoler des morceaux de leur environnement pour se focaliser sur ces derniers et chercher à les exploiter. Il appelle cela une focalisation créatrice. Les variables ainsi identifiées sont mémorisées et utilisées par les individus sous forme de cartes causales, de schémas interprétatifs.

Weick décrit ce processus de *sensemaking* plus en détail. Dans un premier temps, il s'agit de « filtrer » le passé pour en extraire des éléments que nous avons remarqués. Ces indices, extraits du flot continu d'activité et de la réalité chaotique et complexe, sont mis en relation avec des éléments plus généraux. Cette interprétation des indices permet de clarifier la signification de l'indice, de le voir sous un autre jour. Notre compréhension générale de l'environnement en est alors altérée, car l'indice y apporte un sens nouveau, inédit. C'est un cycle sans fin... L'abstrait et le concret se répondent sans cesse, et par ce biais l'individu construit du sens, en un va et vient constant.

Ce processus inconscient est automatique. L'individu passe beaucoup de temps, dans l'organisation, à mettre les indices en lien les uns avec les autres pour créer une causalité plausible.

Mais il le fait dans l'interaction, dans l'échange avec les autres membres de l'organisation.

Le Sensemaking comme construction sociale

Si l'on considère avec Weick que le *sensemaking* est un processus social, on prend en compte son caractère contingent. Le comportement des individus sera

contingent à celui des autres, que ceux-ci soient présents ou imaginés. Comment les pensées, les sentiments et les attitudes des individus sont-ils influencés par la présence des autres ?

On agit en sachant qu'on va devoir être approuvé par nos pairs. Nos actions doivent donc être acceptables aux yeux d'autrui. Les individus, au contact les uns des autres, créent et modèlent des pensées. Puis, ils communiquent leurs pensées à leur communauté, qui généralisera celles-ci si elles lui apparaissent comme viables, en les intégrant de cette manière à sa culture.

C'est par le biais de ces interactions que les personnes construisent leur « carte cognitive » et adaptent leur action à la norme sociale. Elles peuvent par exemple abandonner, réviser, vérifier, suspendre, intensifier ou remplacer une intention ou un objectif au regard des activités des autres.

Une bonne partie de l'environnement organisationnel n'est rien de plus que des paroles, des symboles, des promesses, des mensonges, des intérêts, des attentions, des menaces, des accords, des attentes, des souvenirs, des rumeurs, des soutiens, des détracteurs, de la foi, de la suspicion, de la confiance, des apparences, de la loyauté et des engagements.

Les discours, on le voit, ont un rôle clé dans ce schéma. Les mots sont des connexions stables, des entités établies que les individus peuvent utiliser pour s'orienter. C'est pourquoi le discours et les pensées seront centraux dans notre étude. Ils nous permettront d'identifier ce qui apparaît comme acceptable ou pas socialement.

Quand on analyse les discours, on voit surgir le sensemaking à travers les généralisations, les stéréotypes, les rôles, toutes choses qui sont socialement partagées. Weick nous met cependant en garde : ceci ne signifie pas que le sensemaking est forcément harmonie, entente, compréhension partagée. Le conflit, le désaccord, peuvent être structurants et être des bases du sensemaking. Ajoutons à cela que le contexte social dans lequel évoluent les individus est un élément déterminant du sensemaking. Il fournit des normes et des attentes qui limitent, encadrent, contraignent les explications. C'est pour cela que les personnes qui évoluent dans des contextes sociaux différents, par exemple des mondes professionnels différents, auront des interprétations divergentes d'événements identiques. Des conflits et des luttes politiques émergeront alors,

qui interagiront avec les choix stratégiques et la structure de l'organisation. Nous réalisons là à quel point d'autres éléments que les considérations rationnelles de coût et d'efficacité sont à prendre en compte.

Nous l'avons vu, c'est dans l'interaction que les individus créent du sens. Ils s'entendent, se coordonnent et parviennent ainsi à agir ensemble, à fonctionner collectivement grâce à ces interactions. L'unité d'analyse de Weick est donc le groupe. À travers les interactions avec le groupe, les individus construisent une représentation de leur environnement, des autres, d'eux-mêmes. Ils mobilisent alors des ressources dans la structure, et ils agissent. Pour que les individus s'engagent dans l'action, ils ont donc besoin de communiquer de façon optimale pour pouvoir transformer leur point de vue et partager avec les autres une connaissance construite du réel. Nous sommes donc sans cesse confrontés à un jeu de déconstruction et de reconstruction, au fil des événements inattendus qui adviennent et qui nous forcent à remettre en cause nos croyances, nos attentes.

C'est là que se trouve l'*organizing*. Cet *organizing* correspond aux différentes façons d'activer et d'organiser un groupe d'individus.

Le sens finalement attribué à cet événement est un produit, un construit, un *output*. Dans *sensmaking*, il y a *make* : faire, fabriquer, construire. Le sens n'apparaît donc pas en même temps que la surprise ressentie. Il est **créé** a posteriori, rétrospectivement.

Pour Weick, donc, l'interaction construit le cadre et le cadre contraint l'interaction. Il s'agit d'une structuration réciproque, d'une enaction.

Le flot continu de la réalité

Continuité

Les individus sont pris dans un flot continu, ininterrompu d'interactions. Weick rappelle quelques éléments importants à ce sujet. En premier lieu, on ne peut pas éviter d'agir, étant pris dans ce flot ininterrompu et nous affectons donc continuellement la situation, souvent « contre notre volonté » (Weick, 1995). Ainsi pris dans ce flux, nous ne pouvons pas faire un pas en arrière pour réfléchir à nos actions. Nous ne pouvons qu'assumer les conséquences de celles-ci. Dans le

même ordre d'idée, il est illusoire de vouloir prédire le résultat de notre action. Et si nous pouvons avoir une représentation claire du passé, c'est impossible pour le présent. Par ailleurs, la représentation que nous avons de la réalité est une interprétation pour laquelle il n'existe aucun moyen de statuer si elle est vraie ou fausse, ce qui rend l'analyse objective inconcevable. Enfin, le langage est action. Dire c'est agir, car le fait de mettre en mots crée, enacte la situation et par là-même la modifie.

Weick (1995) avance ainsi que le sensemaking ne commence jamais : les gens sont toujours au milieu des choses, qui ne deviennent des choses que lorsqu'on regarde en arrière, vers le passé, depuis un point précis du temps, pour extraire des indices et donner du sens à ce qui nous est arrivé. Nous sommes donc pris au milieu d'un flux, le fameux *organizing* étant l'une des formes de ce flux. Le *sensemaking* est donc une activité continue, qui n'a pas de point de départ et ne cesse jamais.

Cohen, March et Olsen, auxquels se réfère Weick, sont sensibles à cette continuité, à cet élan. Ils décrivent le flux, le torrent de problèmes, de solutions, de choix et de gens dans les organisations. C'est ce qu'ils appellent le « modèle de la poubelle ». Les organizations sont constituées de « Choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be an answer, and decision makers looking for work. »¹ (Cohen, March et Olsen, 1972)

Les individus pris dans ce flux formulent des hypothèses, des conjectures, ils anticipent et prédisent les événements en s'appuyant sur leurs schémas mentaux habituels, sur leurs croyances (Weick, 1995). Ils ont ainsi des attentes bien précises, et pensent que les choses vont et doivent se passer d'une certaine manière.

Ils fonctionnent donc selon des routines. Les routines sont des constructions sociales qui permettent la substitution des agents entre eux. Expliquons-nous :

¹ Les organisations sont constituées de « choix qui cherchent des solutions, de questions et de sentiments qui cherchent des situations dans lesquelles ils pourraient s'exprimer, de solutions qui recherchent des questions auxquels ils pourraient être des réponses et de décideurs qui cherchent du travail. »

lorsque les gens se montrent jour après jour dans le même lieu à la même heure, leur activité est susceptible de devenir de plus en plus mutuellement définie, mutuellement dépendante, mutuellement prédictible et plus sujette à une compréhension commune encodée dans le langage commun. Par conséquent, plus les routines sont stables, plus les agents peuvent se remplacer les uns les autres car les schémas mentaux collectifs sont stables.

Mais cette routine, ce flot d'activité, se heurte parfois à des interruptions inattendues.

Interruption

Le flot continu d'activité est insuffisant pour que l'organisation fonctionne correctement. Face à la complexité insaisissable du réel, les acteurs expérimentent des événements qu'ils n'avaient pas prévus, qui les surprennent. Ils sont confrontés au non familier, au non routinier. C'est ce que Weick appelle une interruption. L'interruption prend souvent la forme d'un accident ou d'une situation de crise, lors de laquelle les gens sont choqués. Elle provoque une réponse émotionnelle (une excitation), qui sert de levier au sensemaking. L'émotion fonctionne comme une alarme, un signal, qui nous indique que notre bien-être est en jeu. Si l'interruption est vécue comme positive, c'est-à-dire qu'elle accélère et facilite notre action, notre émotion sera positive. Si au contraire l'interruption est vécue comme douloureuse, préjudiciable, qu'elle ralentit notre action et la rend plus difficile à réaliser, alors notre émotion sera négative.

Il existe ainsi une relation étroite entre émotion, création de sens et interruption des projets continus. Ainsi, nos relations avec nos collègues de travail dépendront, notamment, de la façon dont nous envisageons leurs interruptions.

Lorsque l'émotion apparaît, les individus identifient l'interruption et cherchent à créer des liens entre cette interruption et des événements passés pour lui donner du sens. Ils veulent répondre à la question : « qu'est-ce qui se passe ? ». La réponse dépend de la culture de la personne, de ses schémas mentaux.

Ils prennent alors conscience que leur schéma mental précédent est inapproprié, que leur façon d'appréhender, de penser la réalité, n'est plus valide. Ils se rendent compte que leurs prédictions ont échoué et que leur conception des choses n'est plus suffisante. Il y a des vides, des trous, des inexactitudes, des dissonances dans leur cadre mental, ce que l'on pourrait appeler leur « carte cognitive ».

Ils expérimentent alors l'ambiguïté ou l'incertitude.

Ambiguïté

« Une situation est équivoque lorsque plusieurs facteurs semblent l'avoir causée et qu'on ne peut décider lequel de ces facteurs fut déterminant pour cette situation. » (Autissier, 2005). Les routines, le fonctionnement habituel, deviennent insuffisant pour traiter le problème. Plusieurs schémas interprétatifs se disputent au cœur des individus. Ils n'ont aucune solution mémorisée pour la situation actuelle et la réalité devient illisible. Le problème n'est donc pas un manque d'information, mais le fait que les informations ne permettent pas de mieux comprendre ce qui se passe. Une ambiguïté surgit lorsque des phrases ou des mots admettent plus d'une interprétation et que le sens est difficile à démêler parmi toute cette confusion.

Cohen, March et Olsen (1972) affirment ainsi que lorsqu'ils sont confrontés à un choix et prennent une décision, les individus s'appuient sur des interprétations. Celles-ci sont générées dans l'organisation face à cette ambiguïté, du fait du grand inconfort qu'elle instaure.

Les individus éprouvent ainsi, à cause de cet inconfort, le besoin d'expliquer, de donner du sens à cette divergence, à cette bifurcation de la réalité par rapport à leurs attentes. Il leur faut s'engager dans un processus de recherche de solutions inédites. Il faut déconstruire le sens pour en construire un nouveau. La destruction des repères pousse à en créer d'autres.

Pour réduire la confusion, ils vont rechercher des informations différentes, des solutions inédites. On est face à un problème de qualité de l'information, on pourra donc trouver des réponses plus appropriée en puisant dans la richesse des interactions directes (face à face, réunion, etc.). L'ouverture du débat permettra de clarifier, de trier, de sortir la situation de son chaos.

L'ambiguïté, donc, stimule, met en route le processus de *sensemaking*, elle en est l'occasion. Plus la situation est nouvelle et inédite, plus l'engagement dans le processus est fort. Plus les solutions habituelles sont fortement remises en cause, plus le besoin qu'éprouvent les individus de créer du sens sera intense. C'est à ce moment-là qu'ils commencent à interpréter ce qui leur arrive, c'est-à-dire qu'ils tentent de traduire, de mettre des mots, de dire ce qui se passe. Ils commencent à donner du sens, à construire un ensemble d'explications, de justifications.

Incertitude

L'incertitude fonctionne, dans les grandes lignes, comme l'ambiguïté. Elle enclenche elle aussi le processus de *sensemaking*, à cette différence près que l'incertitude n'est pas une trop grande variété d'interprétations possible mais une absence totale d'interprétation. On ne sait pas. On est dans l'ignorance totale des conséquences possibles pour une action. On ne peut donc pas prédire ce qui pourrait se passer. L'incertitude est alors un choc, car on se retrouve dans l'incapacité d'extrapoler les conséquences possibles de notre action présente. On navigue au hasard, en quelque sorte.

L'incertitude sera donc réduite par la première information disponible qui montrera une direction à notre action. Par l'accès à des informations nouvelles, l'organisation sort de son ignorance et crée du sens.

Pour sortir de l'ambiguïté et de l'incertitude, les acteurs commencent par construire le problème. Ils cherchent à identifier, définir, clarifier ce qui ne fonctionne pas ou plus. C'est une autre étape essentielle du *sensemaking*.

Construire le problème

Un problème est un fossé, un écart (« a gap ») entre ce que les choses sont et ce qu'on voudrait qu'elles soient. C'est donc une relation de disharmonie entre la réalité et nos préférences. Un problème est donc construit plutôt que découvert. C'est une représentation, un concept. C'est une abstraction utile. Utile, car marquer une situation comme étant un problème nous permet de porter notre attention sur elle, d'y concentrer nos efforts.

Ce que l'on va désigner comme problème dépendra largement de nos schémas mentaux : inversant l'adage de Saint Thomas, Weick considère qu'on voit ce qu'on croit et on ne remarque pas ce à quoi on ne croit pas.

Désigner une nouveauté comme étant un problème est alors un acte qui a des conséquences : à l'instant où une chose est désignée comme étant un problème, le problème commence. Le fait de demander « qu'est-ce que ça veut dire ? » ou de dire « regarde ça » ou de demander « concentre-toi » peut lancer le *sensemaking*.

La variété des significations disponibles dans une organisation a également son importance. Plus la richesse des désignations possibles du problème est grande, plus les solutions possible seront nombreuses et plus il y a de chances pour qu'une de ces solutions s'avère efficace. De plus, la richesse de ce qui sera remarqué dans le flot continu sera d'autant plus grande que les ressources définitionnelles seront vastes. La diversité du langage, la « requisite variety » (variété requise) est donc une clé du *sensemaking*. Un individu envisagera différemment les choses selon qu'on lui dira :

- « c'est une difficulté, gère-là »,
- « c'est un dilemme, dépasse-le. »,
- « c'est un conflit, résout-le. »,
- « c'est une opportunité, prend-la. »,

La divergence, l'ambiguïté, l'interruption et l'incertitude ne suffisent pas : il faut que le problème soit construit, remarqué, pour être porté à l'attention et engager dans le processus de création de sens.

C'est le rôle du manager que de construire ces problèmes. Ces construits sont formés à partir d'éléments troublants, incertains, de situations ambiguës. Lorsque le manager transforme une situation ambiguë en problème, il donne du sens à ce qui n'en a pas au départ. Il nomme les choses, il définit le contexte. Weick, pour décrire ce processus, utilise une métaphore qu'il a empruntée à Shotter : celle de la rédaction d'un texte. Cette image permet de comprendre qu'il s'agit pour l'auteur du texte de le rendre intelligible. Il doit donc utiliser un langage susceptible d'être partagé. Le leader est celui qui altère, modèle, guide la pensée des autres pour les engager dans l'action. Il doit alors savoir se montrer persuasif en proposant une interprétation plausible de la situation.

Plausibilité plutôt qu'exactitude

« Le *sensemaking* n'est pas affaire de précision ou d'exactitude mais de plausibilité » (Weick, 1995, traduit par Autissier, *les Défis du Sensemaking*, 2005). Le modèle du *sensemaking* n'est pas, en effet, la perception exacte de l'objet.

Le monde est complexe, surtout dans son aspect relationnel : politique, intérêts conflictuels, multiplicité des identités individuelles, etc. Tous ces éléments font que la réalité est très difficile à saisir avec exactitude. Face à la masse d'informations énorme et à la complexité du réel auxquelles sont confrontés les individus, il s'avère indispensable pour eux « de simplifier le réel pour se donner les moyens d'agir » (Autissier, *Les Défis du Sensemaking*, 2005). La recherche d'exactitude semble alors inutile et vaine la plupart du temps pour créer du sens.

Ainsi, les individus « filtrent » le réel, ils en extraient des indices marquants pour l'appréhender. Ils reconstruisent ainsi rétrospectivement le passé et l'embellissent. Ils ne le retranscrivent donc pas dans sa réalité complexe. De plus, les gens ont besoin d'agir vite dans la majorité des cas et l'exactitude demande du temps. Les perceptions exactes peuvent donc immobiliser, empêcher l'action. Par exemple, le temps de la délibération, l'objet peut avoir changé et la conclusion de la délibération n'est alors exacte que pour un élément passé et plus pour sa réalité présente. Ce qui a fini par être délimité et identifié a peut-être même cessé d'exister entre-temps. D'ailleurs, le fait même de chercher la vérité sur l'objet le modifie. On élabore à son sujet des prédictions, on commence à enacter le réel, à le construire et par là même à le modifier et à se modifier soi-même. Chercher l'exactitude est donc une quête bien futile pour qui veut agir.

Par contre, les acteurs s'appuient souvent sur des croyances, c'est-à-dire sur des « jugements d'exactitude » (penser qu'une croyance est exacte et s'y tenir) pour s'engager dans l'action.

Les perceptions inappropriées peuvent donc conduire à des résultats très positifs. Elles peuvent mener à l'action et vaincre ainsi l'inertie. Elles peuvent même pousser à atteindre des buts qui pourraient sembler inatteignables s'ils avaient été évalués en toute objectivité, avec justesse, rationalité et exactitude. Ainsi, l'inexactitude peut produire un enthousiasme fertile, une confiance en soi

fructueuse. Autissier (*Les Défis du Sensemaking*, 2005) peut alors affirmer que, lorsqu'on est dans la plausibilité plutôt que dans l'exactitude, « ce qui est perdu en objectivité est regagné en activité. » Une réponse énergique, confiante, motivée, fondée sur une plausibilité, pourra s'avérer beaucoup plus profitable. Dans un monde changeant et malléable, des actions confiantes, osées et enthousiastes, même si elles sont basées sur des illusions, peuvent s'avérer adaptées.

Weick raconte dans *Sensemaking in Organizations*, à titre d'exemple, l'histoire d'un groupe de soldats hollandais qui se sont perdus dans les Alpes, et ont retrouvé leur chemin en utilisant une carte des Pyrénées. Le groupe, qui n'avait pas conscience d'avoir une carte inadéquate, a reconstitué le chemin à parcourir pour retrouver le camp de base. Les soldats ont donc construit une histoire plausible mais inexacte sur la base du seul outil qu'ils avaient à leur disposition. Ce qui les a sauvés, ce n'était donc pas d'avoir une carte appropriée, mais de la considérer comme appropriée et de s'en servir pour garder espoir, pour prendre des décisions, pour avancer. La plausibilité s'est avérée plus utile. S'ils avaient été dans l'exactitude, ils auraient eu conscience qu'ils n'avaient pas la bonne carte, et ils auraient pu paniquer, se laisser mourir ou avancer au hasard.

Ce qui compte n'est donc pas d'avoir une carte précise de l'environnement, mais c'est d'avoir une carte qui mette de l'ordre dans le monde et nous pousse à l'action. La plausibilité, le pragmatisme, la cohérence, l'invention, sont bien plus utiles que l'exactitude.

Ce qui constitue le *sensemaking*, finalement, c'est donc « une bonne histoire » (Weick, 1995), une histoire plausible.

Une bonne histoire a de nombreuses vertus. Elle est cohérente, marquante, elle résonne chez les autres et en soi. Elle embellit le réel et est amusante à construire et à transmettre. Elle est engageante, énergisante. Elle permet de construire rétrospectivement du sens lorsqu'elle est partagée et que chacun peut y apporter sa pierre. Elle explique, interprète, et lance donc dans le processus de *sensemaking*. Une bonne histoire permet de construire un enchaînement causal plausible, supposé avoir permis l'obtention du résultat advenu.

Une histoire est riche en équipements symboliques : mythes, métaphores, platitudes, fables, épopées, paradigmes. Une prédiction, une prophétie, peut aussi

être une « bonne histoire » : les gens vont croire ce qui est intéressant, attirant, émotionnellement attractif et pertinent par rapport à leurs objectifs. Tous ces récits servent de cadre, de gabarit, de modèle pour donner du sens au monde et à l'action.

A présent que nous comprenons comment fonctionne le processus de *sensemaking* selon Weick, nous allons nous intéresser de plus près aux deux collectivités concernées par notre étude. Nous montrerons comment les acteurs ont donné du sens au changement dans ces deux communes.

Le processus d'élaboration de sens à Municité

Cette collectivité a fait le choix de municipaliser sa crèche. Nous allons étudier ici l'histoire de cette décision et la façon dont le sens a été élaboré autour de ce changement.

Nous montrerons d'abord comment le mode de gestion précédent, le marché public, était facteur d'incertitude et nécessitait qu'un nouveau sens soit élaboré. Puis, nous décrirons quelques événements à l'origine de la décision de changer, et nous montrerons comment cela a amené à la construction du problème. Il s'agira ensuite de montrer le rôle des interactions dans le processus. Nous insisterons ensuite sur un élément qui a fonctionné comme une interruption positive : la loi concernant les CDI. Nous montrerons ensuite comment la municipalisation elle-même a fonctionné comme une interruption positive pour les acteurs, et la façon dont les élus ont convaincu les acteurs de la nécessité de municipaliser. Enfin, nous mettrons en lumière l'amélioration de l'identité qu'a permis la construction de sens collective autour du changement.

Le marché public identifié comme un facteur d'incertitude

Les responsables de la ville (autrement dit les élus) étaient confrontés depuis plusieurs mois, voire années, à une incertitude : le fait de gérer sous la forme du marché public rendait les prévisions budgétaires fortement aléatoires. Dans le cadre d'un marché public, contrairement à une gestion sous forme de délégation, le prestataire n'assume aucun risque financier. Il fournit simplement sa facture au moment de la clôture du budget. N'ayant aucune obligation en termes de rentabilité, le risque est de voir ce délégataire se désinvestir de la gestion. « *Cette association, du fait du marché, n'avait pratiquement aucune obligation.* », nous dit le maire de Municité, extrayant ainsi un indice de son environnement et analysant rétrospectivement ses choix. La commune étant en charge du risque financier et n'ayant accès à aucune information concernant les projets de l'association délégataire, se retrouvait dans une position extrêmement inconfortable. Le manque de visibilité a créé très tôt une émotion, une inquiétude. Le préfet, en particulier, avait mis en garde les élus contre ce mode de gestion et participé à

l'identification de l'incertitude. Mais celle-ci n'a pas donné lieu immédiatement à une réaction. En particulier, nous explique-t-on, du fait d'un manque de compétence des précédents DGS : *« j'ai eu beaucoup de mal à trouver des directeurs de service qui se soient succédés ici en mairie qui soient capables de me proposer quelque chose de vraiment formalisé pour aller vers ce genre de délégation. »* nous confie le maire. Cette explication rétrospective montre que l'incompétence du personnel était une interruption négative, qui empêchait l'action et préoccupait les élus.

Quelques éléments déclencheurs du processus d'élaboration de sens

Plusieurs éléments ont eu un rôle clé dans le processus d'élaboration de sens.

Tout d'abord, les élections municipales de 2008 ont débouché sur l'élection d'un nouveau conseil municipal. L'ancien premier adjoint, qui avait formé sa propre liste d'opposition au maire sortant, a été élu. Cet évènement, créé par le collectif (la commune) a enacté l'environnement en positionnant de nouvelles personnes, susceptibles d'impacter une nouvelle politique, à la tête de la ville.

L'une des premières actions de ce conseil municipal a été de recruter une nouvelle Directrice Générale des Services (DGS). L'une des préoccupations principales, lors de son recrutement, était de savoir si elle était en mesure de mettre en œuvre une Délégation de Service Public (DSP). *« C'était une grande préoccupation, même pour mon recrutement, de savoir si je savais faire une délégation de service public. »* nous explique la DGS.

Au même moment, les salariées de la crèche déclenchaient une grève. Exaspérées par la mauvaise gestion du délégataire, par le manque de reconnaissance du travail des auxiliaires et par les refus de leurs responsables d'augmenter leurs salaires, elles se sont lancées dans un mouvement de protestation. *« y'a eu les grèves, où là [le délégataire] n'a pas bien réagi, n'a pas écouté le personnel par rapport à ça, puisque les auxiliaires voulaient une revalorisation par rapport à leur rôle. »*, raconte la directrice, tandis que l'assistante RH nous révèle que c'était *« des trucs qu'on avait jamais vu avant : moi quand j'étais [à l'association] j'ai jamais vu ce genre de chose. »* La brutalité de l'évènement a surpris le collectif. Quoi qu'il en soit, ce conflit originel avec le délégataire a été

structurant pour la suite du processus d'élaboration de sens. En se positionnant en opposition à leur employeur, les salariées se sont retrouvées beaucoup plus ouvertes au changement. Les interactions, vécues comme douloureuses d'un côté, ont ouvert la voie à de nouvelles interactions avec la mairie.

Par le biais des grèves, les employées ont par ailleurs enacté leur environnement. La grève a servi de signal, d'indice, extrait par les élus et la DGS. Il a aussi provoqué une interruption négative du flot continu des actions (le bon fonctionnement du service) qui a permis la construction plus précise du problème.

De plus, dans le même temps, l'assistante RH, anciennement assistante de direction dans une association prestataire de service pour la mairie (en charge du centre de loisir des plus de 6 ans), se rend compte en discutant avec ses collègues que l'agrément de la crèche est aussi en péril : « *La CAF mettait la pression.* ». Le délégataire ne fournissait pas deux documents essentiels à l'obtention des subventions : les comptes de résultats et le budget prévisionnel. L'assistante, habituée à ce genre de difficultés, se penche sur la question, récolte des informations et informe la DGS. « *Là je suis allée voir [la DGS] et je lui ai dit : 'voilà, là y'a un gros souci'.* »

Enfin, le contrat de marché public arrivait à son terme en 2009. Une occasion idéale de remettre à plat la question de la gestion de la crèche. On peut voir là une interruption positive, qui a accéléré le processus de sens en étant perçu et défini comme une opportunité de changement par les acteurs.

La construction du problème

Rétrospectivement, les acteurs ont analysé ce qui expliquait toutes ces difficultés et désagréments. Plusieurs indices ont été extraits.

Les frais de siège (frais de gestion) étaient trop élevés.

Le gestionnaire était incompetent en ce qui concernait les bulletins de salaires (« *c'était catastrophique, on avait toujours des erreurs.* » affirme la directrice de la crèche), la gestion de la subvention (les documents n'étaient pas fournis à la CAF) et il refusait d'écouter les salariées.

Le marché public était un mode de gestion trop incertain.

Le problème était donc le suivant : le mode de gestion n'était pas le bon. Il fallait donc changer de type de contrat, et, par la même occasion, de gestionnaire.

On voit là de quelle façon les acteurs observent rétrospectivement le passé et s'engagent dans une action sur la base de cette analyse. Ils sortent la réalité vécue de son chaos, lui donnent du sens en la problématisant et utilisent ce sens pour aller de l'avant. Une fois le problème construit, les acteurs ont commencé à envisager une solution.

Comment la relation sociale amène à la municipalisation

Le maire demanda alors à sa DGS de lui construire un projet de DSP. *« je demande à la directrice de me faire un projet de délégation de service public, ce qu'elle me fait assez rapidement, ce qui m'a surpris. » « en un week-end elle me le fait. »*, raconte le maire. Cette interruption positive a accélérer le processus et favorisé le projet de changement.

Mais dans une direction inattendue : la directrice, extrayant ses propres indices, a identifié que la commune dispose du personnel et des compétences de gestion suffisantes. *« On avait les moyens, en interne, de gérer les fiches de paye, de gérer les contrats de travail, de gérer le personnel. »*, dit le maire. Ce à quoi la DGS ajoute qu'elle disposait, au service associations et sport, de cinq agents compétents mais *« sous-utilisés »*. La diversité des identités et des croyances a été utile à la construction d'un nouveau sens en proposant un cadre de référence nouveau, inattendu.

Mais une ambiguïté a surgi de cette proposition, qui brouille les pistes quelques temps : va-t-on opter pour la délégation ou la municipalisation ? Les acteurs avaient deux réponses possibles et il fallait faire un choix. Nous étions donc bien là en situation d'ambiguïté selon Weick. Pour sortir de ce dilemme, il était nécessaire de créer du sens. Cela s'est fait dans l'interaction : *« à ce moment-là on engage une discussion tous les deux, sur le fait que finalement, ce qui coûte cher (...) c'est surtout les frais de siège. », « et c'est là que, après discussion, on se dit tous les deux : 'mais effectivement pourquoi ne pas plutôt municipaliser ?' »*.

L'interaction, l'échange, ont amené dans une nouvelle direction. La directrice ayant des croyances différentes de celles couramment admises, elle a emporté l'adhésion du maire et a engagé la municipalité dans une voie nouvelle.

Nous pouvons également préciser que d'autres municipalisations étaient en cours à ce moment-là sur la commune. Le centre de loisir des plus de 6 ans, notamment, a perdu son agrément quelques mois plus tôt. Cela a eu des conséquences graves sur l'association qui était en charge de ce service, car sans ce document officiel, les subventions du conseil général et de la CAF étaient coupées. La mairie avait alors été obligée de reprendre d'autorité le service en régie. Voyant les conséquences positives de ce changement, les élus ont commencé à voir leurs croyances évoluer et ont envisagé la municipalisation comme une option viable.

Un facteur qui facilite la municipalisation : la loi sur les CDI dans les collectivités locales

La loi qui autorise à présent les communes à employer du personnel en CDI a fait pencher la balance en faveur de la municipalisation. Les acteurs (principalement le maire et sa DGS) y voient plusieurs avantages. D'abord, un employé en CDI coûte moins cher car les charges sociales sont moins élevées pour ce type de contrat qu'en cas de titularisation. De plus, « *on connaît pas les personnels* » dit le maire. La crainte de s'engager dans une relation d'emploi à long terme avec des personnes que l'on n'a pas recruté soi-même aurait pu être un frein à la municipalisation.

Le maire explique la chose de la façon suivante : « *c'était un peu compliqué il y a quelques années la municipalisation parce qu'on était obligés de titulariser les personnels qu'on prenait.* » La modification de l'environnement fonctionne comme une interruption positive en faveur de la municipalisation.

La mise en acte de la municipalisation

Dès la fin du contrat de marché public, la municipalisation a pris acte automatiquement, comme c'est le cas lorsque aucun contrat ne vient remplacer le

précédent. *« Elles ont rencontré à ce moment-là le maire, qui a pu les rassurer un peu plus. »* (directrice de la crèche). Plusieurs réunions ont été organisées au moment de la municipalisation pour expliquer comment les choses allaient se passer. Il a alors été décidé de proposer aux employés de la crèche de choisir entre le CDI et la stagiairisation (le fait de devenir stagiaire pendant un an avant d'être définitivement titularisé). Une fois la municipalisation actée, *« au niveau RH y'a eu un gros travail, qui a été assez lourd, parce qu'on est quand même assez nombreuses, pour qu'elles voient un petit peu l'intérêt qu'elles avaient à être stagiairisées ou pas. »* explique la directrice de la crèche.

La municipalisation a été vécue comme une interruption positive par plusieurs acteurs, dont la directrice de la crèche : *« Moi j'ai été soulagée. Vraiment soulagée. Parce que j'étais un peu à bout, là, avec le délégataire. »*. Elle a facilité le travail des employés à plusieurs niveaux. La compétence de la commune là où le gestionnaire était un frein a grandement participé à ce sentiment positif. La directrice et le personnel n'ont plus eu besoin de vérifier sans cesse que les salaires et la comptabilité étaient correctement gérés.

Plausibilité : il fallait convaincre

Le maire admet qu'ils n'avaient aucune certitude quant au résultat de leur opération : *« on a calculé avant ce qu'on allait gagner, mais on savait pas si le taux d'occupation serait à 100%. On savait pas non plus comment on allait le faire, puisqu'on municipalisait, c'était quand même assez nouveau. »* Au milieu de cette incertitude, les acteurs ont construit des bases solides pour s'engager dans l'action. Ils avaient besoin d'une histoire plausible pour agir. La DGS, notamment, a utilisé une arme imparable : les chiffres. *« Moi j'ai fait un montage de délégation de service public et un montage de régie directe. En leur démontrant sur papier que la régie directe coûtait un peu plus de travail, mais beaucoup moins cher financièrement. »* On a décidé que « moins cher » était plus important que « moins de travail » et on s'est engagé dans l'action. Les responsables ont proposé une carte et, confiants, ils ont convaincu le collectif. Que leurs croyances concernant les coûts aient été exacte ou pas n'est pas ici notre sujet. Ce qui nous importe, c'est que les acteurs aient agi avec enthousiasme et aient évité l'inertie.

L'amélioration de l'identité : service public et rentabilité

Nous avons constaté que l'identité des acteurs de Municité était améliorée sur deux plans :

- l'identité « service public »
- l'identité de gestionnaire

Les identités d'agent de la fonction publique et d'élus ont été renforcées grâce à la municipalisation. La DGS définit ainsi sa conception de la fonction publique : *« la vision du service public ça doit être une vision altruiste. C'est-à-dire que c'est pas une vision pour favoriser ta carrière. Je crois que pour faire un service public il faut avoir un 'ego-light'. Moi j'ai vu deux types de personnes : ne travailler que dans ce qui les met en valeur ou travailler pour les autres. C'est valable pour les élus et pour les fonctionnaires. »* Cette façon de considérer le rôle des services municipaux comme devant être entièrement dévolus à l'intérêt général est ressorti dans les discours de tous les acteurs de Municité, notamment les salariés : *« je préfère que ce soit municipalisé, dans l'intérêt collectif. »* Ces valeurs s'inscrivent dans la culture de la fonction publique. Nous avons pu aussi identifier quelques décisions évocatrices de cette identité d'altruisme, de travail au service de l'autre.

A propos du projet pédagogique, la DGS nous lance : *« On le fait pas uniquement parce qu'il est rendu obligatoire par la CAF et pour avoir des indemnités. On le fait en fonction du contexte [de la commune], parce qu'on a envie d'inculquer vraiment quelque chose aux enfants. »* L'implication importante des élus et de la DGS dans le projet pédagogique réaffirme le rôle de chacun, qui est d'être au service des citoyens. Et cette réalité est possible grâce à la municipalisation, car la gestion directe autorise une immixtion légitime de la commune dans les affaires du service. L'identité est donc redéfinie pour tous, à la fois pour les agents municipaux qui se reconnaissent dans ce discours et pour les élus et responsables qui le tiennent. D'autres exemples de cette implication nous ont été donnés. La directrice cite par exemple : *« On a pu faire passer une auxiliaire de 30 heures à 35 heures pour la qualité. »* et le maire rappelle : *« on est pas obligés, mais on a mis un secrétariat. », « donc ça nous coûte un peu plus cher hein, parce qu'elle est pas prise en compte elle par la CAF. »*. Les gestionnaires n'hésitent donc pas à investir

du temps et de l'argent pour le service public, pour s'assurer d'une certaine qualité qui conforte leur responsabilité vis-à-vis de l'utilisateur. Cela fait partie des cadres de références qui s'opposent quelque peu aux valeurs véhiculées par le NPM : *« il faut pas toujours chercher ce qui va rapporter plus d'argent à la collectivité. »* (DGS de Mairie).

Pourtant, l'ombre du NPM reste présente. Il faut pouvoir prouver qu'on est efficace. L'identité de « bon gestionnaire » surgit quant à elle suite à une rétrospection active sur les résultats jugés positifs de la municipalisation. Le maire exprime la satisfaction qu'il en tire en ces termes : *« je rajoute que quand il est évoqué dans les médias l'importance de la maîtrise de la dette publique, nationale ou locale, vous pouvez voir qu'ici, malgré la crise, la gestion est saine. »* On voit les croyances sous-jacentes qui sont ici renforcées et comment l'élu se positionne vis-à-vis des références nationales. *« Par conséquent, moi, elles m'évitent de payer un gestionnaire qui ferait ce qu'elles font. »*, nous dit encore la DGS. Municipaliser a permis d'économiser beaucoup d'argent, de réduire la dette, montrant ainsi qu'il était possible de gérer efficacement ce service. Une salariée retranscrit quant à elle le rôle de la mairie en ces termes : *« parce que, le maire, c'est ses électeurs, hein, donc ils ont intérêt à être contents, satisfaits ! »* La pression électoraliste est vue comme positive pour la gestion de la crèche.

Ces deux identités renvoient à deux préoccupations centrales des communes : la qualité (servir l'intérêt général) et le coût (être rentable), deux croyances au cœur des cadres de référence des élus aujourd'hui. Ces deux référents peuvent être envisagés comme contradictoires, voire inconciliables, mais le changement a été rendu possible car les acteurs su les intégrer ensemble, les mettre en avant alternativement, non pas comme des options opposées mais comme un choix à faire en fonction du contexte, à adapter en fonction des besoins. Dans certaines circonstances ils favorisent les coûts, dans d'autres la qualité et si on peut faire un choix qui nous permet de favoriser les deux, c'est tant mieux.

Grâce à cette amélioration des identités individuelles, le miroir organisationnel renvoie une image positive aux membres de l'organisation. Le changement est vécu comme un succès. Les membres de l'organisation

s'identifient à ce qui a été créé collectivement et ont absorbé le nouveau référentiel.

Modélisation du processus

Nous avons élaboré ci-après un tableau récapitulatif (*Tableau 1*) du processus de création de sens de Mucité. Il fait apparaître tous les concepts Weickiens et met en relief les « ingrédients » de ce processus de changement. Il ne faut pas lire ce tableau comme un ensemble d'étapes, mais comme les différents piliers de l'élaboration de sens. Ce n'est pas une lecture chronologique que nous proposons : le réel est un flot continu et chaotique, rappelons-le. Il s'agit plutôt d'une construction qui permet au scientifique de sortir le réel de ce chaos, de l'ordonner et lui donner du sens. Si l'on veut mieux comprendre cet outil, il est impératif de se rappeler de la phrase de Weick : lorsque les gens commencent à agir (enaction) ils génèrent des résultats tangibles (signes, indices) dans un contexte (social) et cela les aide à découvrir (rétrospection) ce qui est en train de se passer (flot continu), ce qui nécessite d'être expliqué (plausibilité) et ce qui doit être fait après (amélioration de l'identité). Il est impératif aussi de se souvenir que le sensemaking n'a pas de début, qu'il est continu, constant, progressif. Les événements décrits dans ce tableau se sont enrichis les uns les autres, en un mouvement d'aller et retour constant, jusqu'à ce que, rétrospectivement, les acteurs les aient extraits de leur passé au cours des entretiens avec le scientifique.

Nous avons à présent une idée claire de la façon dont le sens a été créé à Mucité, et nous allons nous intéresser à Déléville, avant de voir quelles comparaisons intéressantes nous pourrions faire entre les deux collectivités.

Tableau 1 : processus de municipalisation de Municité

Éléments du processus de sensemaking		Municipité
Enaction		Election d'un nouveau maire Recrutement d'une DGS Grèves
Signes, indices		Problèmes de salaire et de reconnaissance Problèmes de coûts (frais de siège) Problème de gestionnaire
Social, interaction		Discussion avec la DGS Grèves Réunions avec les salariés
Rétrospection		On a choisi le marché public, c'était une erreur
Flot continu	Interruption	Négatives Incompétence du gestionnaire Coût de plus en plus élevé Grèves Positives Clôture du contrat de marché public Loi qui permet le CDI Compétence de la DGS
	Ambiguïté	Quelles solutions au marché public ? Municipalisation ou délégation ?
	Incertitude	En marché public : prévisions budgétaires aléatoires
	Construction du problème	Le mode de gestion est inapproprié, il faut changer de mode de gestion
Plausibilité		Coût moindre Meilleure qualité Service public
Amélioration de l'identité		Amélioration de l'identité « service public » Amélioration de l'identité « gestionnaire »

Le processus d'élaboration de sens à Déléville

A Déléville, le processus d'élaboration de sens a suivi son propre chemin, à la fois très différent et très similaire de celui emprunté par Muncité. Avant de faire un point sur les comparaisons possibles entre les deux villes, nous présenterons l'histoire de la délégation de la crèche.

Nous montrerons d'abord comment un acteur, en entrant en interaction avec les autres, a impulsé le processus. Puis, nous nous attarderons sur les conflits qui ont secoué la ville et la façon dont cela a enacté la suite du projet. Nous verrons ensuite comment deux problèmes (« quel délégataire choisir ? » et « que faire des contrats de travail ? ») ont été construits par le collectif. Cela nous conduira à présenter deux éléments qui ont facilité le processus de sensemaking : la capacité du délégataire à interagir dans le sens de la création de sens et le changement de directrice. Enfin, nous nous intéresserons à la façon dont l'identité des membres de l'organisation a été améliorée.

Le premier adjoint à l'origine du projet de délégation

Le premier adjoint au maire, en poste depuis 1989, avait créé la crèche en 2001. En charge du personnel de la commune, il commençait à trouver la gestion de ce service très pesante. Aussi, en 2009, il interpelle le maire sur la charge de travail que cela représente et demande à ce qu'on la délègue à un prestataire privé. Sa proposition est motivée par le fait que le service des eaux, précédemment délégué, fonctionne bien, preuve que c'est une option de gestion viable pour un service communal.

À la question de qui, de lui et du maire, est à l'origine de la décision de déléguer, il nous confie : « *officiellement c'est lui mais officieusement, c'est moi.* » C'est dans l'interaction que la décision a été actée. Le maire a accepté de suivre son élu et d'assumer la responsabilité de cette délégation. La confiance entre les deux hommes, qui travaillent ensemble depuis de nombreux mandats, a sans doute joué en faveur d'une entente mutuelle pour engager le changement.

Il existe plusieurs raisons à ces difficultés de gestion du service. La première, exprimée par le premier adjoint, concerne la gestion des contrats : « *En plus, on a*

démarré, donc financièrement il fallu faire très, très attention, donc on a eu des contrats aidés. Après y'a un turn over de personnel. C'est pas facile », ajoute le premier adjoint. L'adjointe à la jeunesse va dans le sens de son collègue : « *lui ce qui lui pesait c'était les contrats à renouveler chaque fois.* » La crèche employait beaucoup de personnel en contrat précaire et se retrouvait ainsi confrontée à une gestion lourde des recrutements. En interaction avec son collègue, l'élue a pris conscience de cette difficulté pour lui et l'a intégrée.

Un autre facteur déterminant de cette difficulté de gestion reposait sur la charge d'élue, devenue pesante avec le temps. Le premier adjoint exprime sa lassitude en ces termes : « *En plus, j'avais pas que cette activité-là on va dire. Parce qu'au bout de huit ans, neuf ans, c'était un peu lourd.* » Le temps consacré à ce service, que ce soit sur le temps long (plusieurs années d'investissement) ou court (beaucoup de travail au quotidien) ont « usé » l'adjoint, l'incitant à confier une partie de sa tâche à un autre gestionnaire.

Un dernier élément déterminant, sans doute le plus important, concernait la directrice de la crèche. Le premier adjoint était contrarié par cette personne : « *On a eu des difficultés par rapport à la directrice.* », « *on a pas été satisfaits, sur le plan du comportement, voilà, relationnel, avec le personnel, les élus.* » L'adjointe à la jeunesse confirme cet état de fait : « *En plus, il faut admettre qu'avant de passer en gestion privée, on avait des soucis avec la directrice. Elle était pas très facile à vivre il faut bien le dire. (...) ça a peut-être provoqué la décision.* », admet-elle d'ailleurs. Les problèmes relationnels avec la directrice ont donc fonctionné comme une interruption négative. L'agacement a pris le dessus et l'adjoint a envisagé la délégation comme issue à son problème.

Le conflit à la source des décisions

Une première interaction : le vote des élus

Le changement, à Déléville, s'est structuré autour du conflit. Dès l'origine, un désaccord s'installe entre les élus eux-mêmes quant à la décision de déléguer le service. L'adjointe à la jeunesse, pourtant très concernée par la question puisqu'elle était en charge de ce service, ne souhaitait pas l'externalisation :

« pour être honnête j'étais totalement opposée moi puisque je pensais que c'était un service public. Vraiment public. Moi je ne voyais pas la nécessité de passer ça au privé. » Un débat s'est engagé, tranché par un vote démocratique : *« ça a été fait au vote donc moi je me suis pliée à la décision de l'unanimité, y'a pas de problème. »*, *« ça a d'ailleurs été voté à 27 voix contre une, la mienne. »* On voit ici le rôle de l'interaction. Le débat a eu lieu et l'engagement dans l'action a débouché de cette rencontre entre les acteurs. Finalement, une fois le vote effectué, l'adjointe, dont la culture démocratique est très forte s'est pliée à la décision. Le débat a donc permis de trouver une solution commune à un problème et, si l'un des acteurs essentiels n'était pas d'accord avec le choix final, il s'est malgré tout engagé dans le changement du fait de la forme démocratique de l'interaction.

Une difficulté : l'incertitude du personnel

La seconde difficulté s'est avérée être le sentiment d'abandon du personnel. Les élus ont d'ailleurs eu parfaitement conscience de ces problèmes, que ce soit le premier adjoint (*« la difficulté majeure la première fois ça a été pour le personnel. »*) ou l'adjointe à la jeunesse (*« ça fait peur hein ! »*).

Pour les employés, la délégation a été vécue comme une interruption négative qui a généré des émotions vives (peur, colère) : *« Après j'étais très en colère parce que j'avais l'impression qu'ils voulaient nous larguer (rires), nous mettre dans des mains qui étaient pas très compétentes. »*, *« moi j'étais inquiète pour ça. »* déclare la directrice actuelle de la crèche, alors simple salariée, tandis qu'une employée nous dit avoir ressenti *« une certaine angoisse. »* et avoir pensé : *« la mairie ne se préoccupe plus de nous. »*

Nous avons identifié plusieurs raisons à cette situation de tension, de crainte. La directrice indique d'abord un problème de communication : *« alors, comment on l'a vécu ? y'a eu un souci sur la forme, la façon dont la commune a exprimé ça ou pas expliqué, enfin. »* Un manque d'explication des tenants et aboutissants de la délégation a créé une incertitude forte, qui réclamait une création de sens nouvelle. *« Le souci ça a été de se dire : on sait pas en fait à quelle sauce on va être mangés. »*, *« Des questions y'en avait plein, y'avait pas de réponses. »* se désole une

salariée. Des questions simples, comme : « *Qu'est-ce que c'est qu'un délégataire ? Qu'est-ce qu'il va faire ?* » (directrice de la crèche).

Comme la mairie ne proposait pas de sens à la délégation, le personnel a d'abord élaboré son propre sens : on nous abandonne.

La principale source d'inquiétude venait en outre d'un manque de communication concernant l'avenir du personnel. Quelle allait être la place des salariés dans ce changement ? Qui garderait son poste ? Qu'allait-il advenir des fonctionnaires ? Des contrats précaires ? Catalyseur du mécontentement, une grève a été organisée : « *On a fait grève une journée. En fait ça correspondait à la journée de défense du service public.* » On voit ici l'effort fait par les employés pour rétablir la communication (en rappelant notamment leur rôle par la référence au service public) et mettre en scène le conflit. Enactant leur environnement, les salariées ont obtenu gain de cause et ont été associées, par la suite, au choix du délégataire : « *Après, quand même, du coup, on nous a un peu été associées... l'ancienne directrice et moi-même avons été associées aux commissions de DSP.* » La communication étant rétablie, le nouveau sens a commencé à s'établir dans l'interaction, quoique toujours par le biais du conflit, comme nous allons le voir.

Finalement, on constate que la multiplicité des identités, quoiqu'elle ait créé des incompréhensions et des débats, a favorisé la création d'un sens collectif. Les langages différents, les priorités divergentes, ont amené progressivement vers un consensus et une redéfinition globale des identités.

Le choix du délégataire : le véritable objet du débat

Le problème, enfin construit et structuré collectivement, a pu être posé sur la table : il faut un délégataire compétent. C'était notamment une préoccupation forte de la directrice de la crèche : « *d'un coup on veut mettre ce projet dans les mains de gens qui sont pas forcément compétents.* », *parce que j'avais vu des dossiers niveau pédagogique c'était très léger.* »

L'objet du débat, de l'ambiguïté, est clairement identifié : quel délégataire choisir ?

Le conflit s'est organisé autour de cette question : *« Voilà, c'était compliqué, la fin c'était assez compliqué parce qu'il y avait des désaccords profonds sur les deux candidats qui restaient en lice. »* ajoute encore la directrice.

Le premier adjoint et le maire n'étaient pas d'accord sur le candidat final à favoriser et les élus se sont retrouvés très partagés. La directrice s'est engagée dans le débat très fortement, pour que soit désigné le gestionnaire qui lui paraissait le plus investi dans le projet. L'interaction entre les acteurs a fini par donner des résultats : *« j'ai été assez écoutée par le maire quand même. Qui s'est mis à dos une partie de ses élus. Notamment son bras droit, son premier adjoint au maire. »* Le conflit a permis à chacun de choisir un camp, par l'écoute des divers arguments (de ses propres arguments : *« comment puis-je savoir ce que je pense avant d'avoir vu ce que je dis ? »*). Des minorités et des majorités ont émergé. Le maire, qui a le dernier mot sur le choix du délégataire, a choisi un camp. Rétrospectivement, malgré la difficulté des échanges, l'adjoint au maire retient la décision collective : *« oui oui. On a pris la décision ensemble on va dire, hein ? »* Comme pour le vote originel, les acteurs ont intégré le choix final et se le sont approprié. Le premier adjoint, pourtant le plus opposé au départ, nous a donné son analyse des raisons du choix : *« celui qu'on a retenu, financièrement, nous demandais un peu plus de participation que l'autre. Mais bon, ils étaient quand même un peu plus... ce que je dis tout le temps, 'professionnels' vis à vis de la petite enfance. »* On voit comment le collectif finit par engager l'individu.

Pour s'assurer du bien-fondé de leur choix, les responsables sont d'ailleurs allés chercher confirmation chez leurs collègues des communes environnantes : *« on s'est permis de téléphoner là où c'était en activité. »* (premier adjoint), *« Pour être sûrs qu'on en se trompait pas, y'a eu beaucoup de discussions, de visites d'autres crèches qui étaient déjà en délégation, on a rencontré des crèches qui ne l'étaient pas, on a fait les comparaisons. »* (adjointe à la jeunesse). C'est un véritable benchmarking qu'ils ont effectué. L'interaction avec les autres acteurs permet d'obtenir de l'information sur les délégataires et de donner du sens à son choix. Si on nous assure qu'il travaille bien, on obtient un argument de poids pour justifier notre décision finale.

Le premier élément de plausibilité est par ailleurs présenté ici : on choisit un délégataire certes peu onéreux, mais surtout plus compétent, car le service public

doit rester la priorité. *« C'est plutôt l'aspect qualitatif, le, comment dire, l'aspect plus professionnel de la société. »* (premier adjoint) On accepte de faire une concession en termes de coûts pour justifier du bien-fondé de la délégation : ce n'est pas un abandon, car on investit plus pour garantir la qualité du service. Le sens commence à surgir.

Le rôle des contrats de travail

Les acteurs ont construit le problème autour de cette seconde question : comment doit se passer le transfert du personnel ?

« Puisqu'on avait nous du personnel communal. Le personnel souhaitait rester personnel communal. Et donc il a fallu discuter avec l'organisme pour la reprise de ce personnel. Et pour le personnel en place comment voir les choses », nous dit le premier adjoint. Le premier enjeu est donc le sort des fonctionnaires. Il est finalement décidé de conserver leur statut. *« on s'est arrangés avec l'organisme qui a repris, c'est-à-dire qu'en fait l'organisme rembourse à la commune les salaires, ça fait partie du contrat. »* nous dit l'adjointe à la jeunesse. C'est là un second élément de plausibilité qui surgit : si on conserve un lien par le biais de leur statut avec certains employés, on n'abandonne pas le service. En effet, ces salariés restent associés à la hiérarchie traditionnelle de la crèche municipale. Leur supérieur est le DGS de la commune leur employeur est le maire. Le lien organisationnel n'étant pas totalement coupé, le changement est plus facilement intégré. C'est ce qui apparaît dans cette remarque de l'actuelle directrice de la crèche : *« J'ai fait un choix, je suis restée fonctionnaire, donc ça prouve aussi quelque chose c'est que je trouve que quand y'a un lien comme ça, j'veux dire, on est dans un environnement communal, on travaille avec les écoles, on peut se rendre service. »* Elle se sent intégrée à la collectivité, en lien avec les acteurs et non pas isolée, rejetée. Elle garde d'ailleurs des liens forts avec le maire, qu'elle rencontre *« 2 à 3 fois dans l'année (...) en tête à tête. »* *« On a une bonne relation. Je pense qu'il y a une vraie relation de confiance avec monsieur le maire. »* Un élément rassurant, qui donne du sens au service public rendu par la crèche.

Le premier adjoint nous a précisé un autre facteur déterminant dans l'acceptation du changement par les salariés : *« le deuxième point c'est que le*

personnel non communal était en contrat CDD. Donc on a fixé des objectifs, à savoir qu'à la fin de la DSP il devait rester plus que 3 contrats en CDD, les autres en CDI. Sachant que ça aurait un coût après financier de la part de la commune. » La proportion de contrats précaires devaient peu à peu évoluer pour amener à une situation plus sécurisante pour les employés. L'adjointe à la jeunesse fait de cet engagement une priorité de la délégation : *« ça c'était dans les conditions : rester tel quel pour que le personnel souffre moins de la modification parce que ça aurait été quand même un peu risqué pour eux... »* Il y a donc là à la fois une volonté d'accompagnement du personnel dans le changement et une élaboration de sens pour la délégation. En effet, si le fait d'externaliser permet de proposer une situation moins précaire au personnel, le projet trouve là sa justification, sa légitimité.

Le délégataire créateur de sens

L'implication du délégataire et sa compétence avérée en matière de petite enfance a fonctionné comme une interruption positive, qui a facilité le travail des employées sur le terrain et a permis l'intégration du changement.

La directrice nous dit : *« Après, le premier délégataire c'était une entreprise privée, y'a eu cette pression du financier, mais y'avait la qualité. C'est pour ça que je m'étais engagée et battue pour que ce soient eux le premier délégataire. »*

Cette compétence, cette qualité du service, est rendue possible selon plusieurs critères. En premier lieu, *« Il participe en mettant à disposition le personnel nécessaire, un personnel formé et compétent. »* L'accès à un grand nombre de formations, facilité par le réseau importants de crèches qu'ils gèrent sur le territoire français (83 établissements d'accueil), a été très apprécié par le personnel, qui s'est senti monter en compétence. *« j'ai fait une formation management qui a rien à voir avec celle-là. »,* nous dit la directrice à titre d'exemple.

À cela s'ajoute les protocoles qu'il a pu mettre à disposition du personnel. L'adjointe à la jeunesse en est très satisfaite : *« Moi la première chose c'est la sécurité (des enfants). Et il faut admettre que là le précédent délégataire a été très très au point là-dessus. », « il a mis en place tout un tas de mesures. », « ça a vraiment été très très bien fait. »* La directrice, qui connaît le métier de la petite enfance, l'a qualifié quant à elle d'*« hyper compétent »* en termes *« juridique et de terrain. »* Il y a donc

eu un « *un apport de professionnalisme* » salué par tous, en particulier par les salariées : « *Après ils nous ont apporté d'autres outils. Beaucoup, beaucoup d'outils.* », « *Beaucoup de professionnalisme, on va dire.* »

Un exemple d'outil apprécié par les salariés et les élus a été le guide de santé, pour l'accueil des enfants malades ou pour porter secours en cas d'accident.

Ainsi, la délégation a pris tout son sens grâce à l'intervention professionnelle du prestataire. Lorsque nous avons demandé à la directrice ce qui, d'après elle, était essentiel au bon fonctionnement d'un service délégué, elle nous a répondu : « *je pense que c'est la compétence du délégataire. Selon la compétence et eux ce qu'ils mettent dans leur façon de répondre à l'appel d'offre.* »

Nous pouvons voir là une enaction : en choisissant un bon délégataire, les acteurs ont enacté leur environnement et ont permis à la délégation d'être un succès lorsqu'ils ont récolté les fruits de leur choix.

Le changement de directrice : une interruption positive

« *On a vraiment une directrice qui est très très compétente, ça, c'est pas pour lui jeter des fleurs mais on sent qu'elle a son travail à cœur, c'est quelque chose qu'elle aime. Elle se donne vraiment dans son travail.* » a insisté l'adjointe à la jeunesse. Les interactions entre les élus et la nouvelle directrice ont donc été très positives dans l'évolution favorable de la situation et la réussite du changement. Ce qui a beaucoup compté, on le voit à travers les paroles de l'élue, c'est la culture de service public de cette dernière. Une représentation qui s'est confirmée lorsque nous avons interrogé la directrice sur ce que représentait pour elle le service public : « *Le service public c'est d'être au contact, déjà, du public, des usagers. C'est aussi faire partie d'un environnement communal, en l'occurrence, scolaire, puisqu'on est juste à côté de deux écoles et c'est d'être là dans l'intérêt général et particulier à la fois puisqu'on les accueille de façon très individualisée.* » Tournée vers les autres, intégrée à l'environnement communal, elle se sent une responsabilité vis-à-vis de la population et donne du sens à son travail.

On pourrait s'étonner que, une fois la raison majeure qui a originellement poussé à déléguer la crèche disparue, le projet n'ait pas été remis en question. En réalité, il semble que le sens de ce changement ait été déjà élaboré au moment où

la directrice a changé. Par conséquent, pris dans le flot continu de leurs actions, les acteurs n'ont pas jugé bon de revenir en arrière et sont allés jusqu'au bout.

L'amélioration de l'identité : compétence et valorisation du travail

Les acteurs ont valorisés trois choses concernant le succès du changement. La première, c'est la montée en compétence, à travers la mise en place d'outils et les formations. La directrice nous a affirmé : *« moi ce que je veux c'est apprendre d'autres choses m'enrichir. »* Un élément que le délégataire a fortement encouragé. Cela a donné de la valeur au métier : on se sent plus utile, plus compétent et le miroir organisationnel renvoie donc une image positive.

La seconde, c'est la valorisation des emplois par la généralisation des CDI. On sort de la précarisation et on se sent donc plus en sécurité. Comme pour la professionnalisation, c'est une façon de valoriser et donc de renvoyer une image organisationnelle positive.

La troisième, c'est la décision de payer plus cher un délégataire plus compétent afin de mettre en avant les valeurs de service public. La priorité, c'était que les enfants soient bien pris en charge.

Il nous paraît ainsi crucial d'insister sur la façon dont les identités divergentes ont permis une redéfinition et un renforcement des rôles. Chacun a finalement trouvé son compte dans ce changement. Le bousclement originel, qui a créé des tensions, a été profitable. Il a permis aux uns et aux autres de se positionner, de défendre ce qui comptait pour eux et de participer à la construction collective du sens de ce changement. Il a, en quelque sorte, « secoué » les acteurs et les a forcés à sortir de l'inertie.

Modélisation du processus de délégation

De la même manière qu'avec Municité, nous avons reproduit dans un tableau (**Tableau 2**) les concepts clés du sensemaking de Weick. Comme pour la municipalisation, les événements qui ont ponctué la délégation se sont répétés constamment et ont amené à la construction du sens.

Tableau 2 : le processus de délégation de Déléville

Eléments du processus de sensemaking		Déléville
Enaction		Grèves Déléataire retenu
Signes, indices		Professionnalisme du gestionnaire avéré dans d'autres collectivités Projet pédagogique présenté par les candidats Nombre de crèches gérées (83 établissements en France)
Social, interaction		Discussions maire/premier adjoint Vote par les élus Grèves des salariés Débat sur le choix du déléataire en commissions Demande d'information auprès d'autres communes Interaction des salariés avec le gestionnaire Rôle pivot de la directrice
Rétrospection		Problèmes de personnel (directrice, turnover) Beaucoup de travail pour le premier adjoint
Flot continu	Interruption	Négatives Décision de délégation Grèves, problèmes avec le personnel Difficultés avec la directrice Positives Compétences et professionnalisme du déléataire Changement de directrice
	Ambiguïté	Quel déléataire ? plusieurs candidats.
	Incertitude	Personnel reste ou pas ?
	Construction du problème	La mairie ne veut plus gérer, il faut choisir un déléataire. Il faut déterminer comment on gère les contrats de travail.
Plausibilité		Le déléataire ne doit pas coûter cher Il doit être compétent Les fonctionnaires doivent pouvoir le rester Il faut qu'il y ait plus de CDI
Amélioration de l'identité		Apprentissage de nouveaux outils, enrichissement au contact du déléataire Professionnalisme, métier Valorisation des emplois : CDI Bonne gestion

Afin de valider un peu plus profondément cette élaboration de sens, nous avons choisi de donner quelques éléments sur le changement de délégation récent. Les informations que nous ont livrées les personnes à ce sujet nous ont permis de voir comment le processus d'élaboration avait bien fonctionné, puisque, lors du second changement, le conflit s'est avéré beaucoup plus apaisé.

Un indice de la réussite de l'élaboration du sens : un conflit très amoindri au moment du changement de délégataire

Le changement de délégataire : une question de coût

3 ans après le passage en délégation, l'appel d'offre a été relancé. À ce moment-là, la directrice de la crèche n'a pas été associée aux commissions, mais elle précise : *« par contre, le maire m'a mis au courant à chaque fois. »*

L'ancien délégataire a alors été écarté au profit d'une fédération de mutuelles. La raison principale était financière : *« là la décision a été prise essentiellement par rapport à la participation financière que nous demandaient les deux organismes. »* (premier adjoint de Déléville) Le prestataire n'a pas voulu ajuster son tarif à celui de l'autre candidat. L'adjointe à la jeunesse a vu cela d'un mauvais œil : *« On sentait que l'ancienne structure qui avait pris en charge commençait à vouloir peut-être gagner un peu plus d'argent. Ils demandaient à la commune plus de participation, beaucoup plus. »*

On retrouve ici plusieurs éléments identitaires : la bonne gestion (on choisit le moins cher) et la notion de service public, qui refuse une trop forte marchandisation de la crèche. Si le délégataire veut trop d'argent, c'est qu'il n'est plus fiable.

Des interruptions négatives

La première difficulté concerne le travail important que doit assumer la directrice de la crèche au moment du changement : *« C'est énormément de travail. »*

Les statuts changent, certains salaires sont réévalués du fait de la convention collective de la mutuelle qui repose sur une autre grille, la directrice a eu des formations sur le nouveau logiciel et en management.

La seconde est liée au manque de compétences en matière de petite enfance. Le coordinateur *« c'est quelqu'un d'administratif, il vient de la CAF, donc voilà, lui il va pas aller mettre son nez dans la pédagogie, il me l'a dit. Sauf que moi j'en ai marre de parler administratif et j'ai envie de parler de terrain. »* (directrice de la crèche) On perd en compétences sociales. Une salariée va dans le même sens : *« c'est pas un problème de professionnalisme, c'est un problème de terrain en fait. », « je pense pas qu'il sache le nom d'un enfant. Et ça, ça manque. »*

Mais finalement, malgré ces difficultés, le conflit est nettement atténué et le changement a été relativement accepté. Notamment car les personnes ont relevé des éléments positifs qui ont contribué à donner du sens au changement et à améliorer l'identité des acteurs et le miroir organisationnel.

Des interruptions positives

L'un des points positifs du changement de délégataire, relevé par les salariés, vient du fait que la convention collective du nouveau délégataire, beaucoup plus avantageuse, leur redonne des droits qu'ils avaient perdus lors de la première délégation. Sans compter la réévaluation des salaires qui a été vécue positivement par les personnes concernées. Tout cela contribue à la valorisation du travail et donc à la valorisation de l'identité de métier.

Par ailleurs, vis-à-vis des usagers, la mutuelle plafonne les tarifs en fonction des ressources des parents, *« Ce qui est pas obligatoire. », « ce qu'a ni fait le mairie ni le précédent délégataire. »* (directrice de la crèche), un geste social apprécié, qui va dans le sens de l'identité professionnelle de service. Le premier adjoint a conscience de cette culture et de son importance pour la réussite de la délégation : *« disons que quand on un organisme délégataire qui est mutualiste, c'est une autre philosophie que celui qui l'est pas. »*

On retrouve également la question de la qualité de service, à travers l'idée d'un enrichissement et d'un apprentissage. Le nouveau délégataire, qui ne gère pas que des crèches, a des compétences *« très larges. Alors c'est [...] enrichissant,*

parce que par exemple là quand même il me proposait une formation au management, [...] ça m'a permis de connaître des gens avec des secteurs très différents. » pointe la directrice de la crèche.

Un changement sans vagues

La directrice de la crèche a accepté facilement les arguments de la mairie : « *il m'a dit c'est l'enveloppe qui va pas. Moi après j'ai rien à dire là-dessus.* » Le sens de la délégation ayant été intégré et les arguments sur les coûts acceptés, le conflit a été beaucoup moins violent que lors de la première délégation. La salariée nous a expliqué que « *quand on nous a dit qu'on changeait ça a été une grosse surprise pour nous. Mais vraiment énorme.* » Cette surprise, quoique énorme, est beaucoup moins violente que la peur et la colère qui avaient amené à la grève la première fois. Le changement a donc été plus facile car la délégation avait un sens, qui a servi de socle à l'acceptation et à l'adhésion.

Deux processus très différents, deux succès équivalents

Nous avons reportés dans le **Tableau 3** les deux processus de changement, mis « face à face ».

Nous voyons que les questions posées et les ambiguïtés de départ ne sont pas du tout les mêmes dans les deux communes. Les trajectoires sont très différentes, les deux histoires ont chacune leur propre saveur.

On relèvera cependant divers éléments communs frappants. La force du conflit et sa capacité à créer du sens lorsqu'il est exploité par les acteurs nous a prioritairement interpellés. Les grèves ont joué un rôle déclencheur. Elles ont enacté le réel et ont favorisé l'interaction. Dans un cas, elles ont incité la ville à s'engager dans la municipalisation, de l'autre, elles ont poussé les élus à associer les acteurs au choix du délégataire et favorisé la création de sens.

Sans événements déclencheurs, d'ailleurs, on se demande si ces communes se seraient engagées dans le changement. *« ça dépend des contextes : s'il avait fallu que je recrute toute une direction, j'aurais dit 'aujourd'hui y'a pas d'intérêt financier, y'a que l'intérêt de la gestion directe' », « Si j'avais pas eu la directrice du SSG et la qualité de cette fille, jamais j'aurais proposé une municipalisation. »* nous explique par exemple la DGS de Muncité. Sans le personnel compétent, mais aussi sans doute sans les complications liées aux grèves, la décision n'aurait pas été prise. De l'aveu même du maire, *« On a eu la chance que ça s'inscrive dans un contexte général favorable. »* Du côté de Déléville, on sait que les relations tendues avec la directrice ont beaucoup joué. Sans ce fait problématique, on peut se demander si d'autres solutions n'auraient pas été envisagées, comme le recrutement d'un responsable RH pour soulager le premier adjoint.

Finalement, ce qui est intéressant, c'est que, dans les deux cas et quoique le processus originel soit très différent, les individus ont amélioré leur identité dans la même direction générale. Les valeurs du service public ont été réaffirmées, le rôle social de la crèche a repris toute sa place. L'identité en tant que

fonctionnaire, élu, gestionnaire a été reconstruite. L'arbitrage coût/qualité a présidé à l'élaboration de sens.

Sans ces changements, il est possible que les individus n'aient pas pris la peine de se poser des questions sur ce qui leur importait, sur ce qui faisait vraiment sens. Il n'est pas garanti qu'ils auraient éprouvé le besoin de réaffirmer, reconstruire leurs croyances. Et, du même coup, ils auraient peut-être une certaine inertie, moins fructueuse que le bouillonnement induit par les décisions de modifier le cap.

On remarquera enfin que l'arbitrage coût/qualité, évoqué par les acteurs lors de leur décision de s'engager dans un processus de changement, est sans doute inspiré des discours du *New Public Management*. Il est étonnant de voir comment il sert de terreau au *sensemaking*. C'est pourquoi il nous semble essentiel, à présent, de nous pencher plus précisément sur les croyances et la façon dont elles ont pesé sur les discours et la construction d'un nouveau référentiel.

Tableau 3 : tableau comparatif des deux processus

Éléments du processus de sensemaking		Déléville	Municipité
Enaction		Grèves Déléataire retenu	Election d'un nouveau maire Recrutement d'une DGS Grèves
Signes, indices		Professionalisme du gestionnaire avéré dans d'autres collectivités Projet pédagogique présenté par les candidats Nombre de crèches gérées (83 établissements en France)	Problèmes de salaire et de reconnaissance Problèmes de coûts (frais de siège) Problème de gestionnaire
Social, interaction		Discussions maire/premier adjoint Vote par les élus Grèves des salariés Débat sur le choix du déléataire en commissions Demande d'information auprès d'autres communes Interaction des salariés avec le gestionnaire Rôle pivot de la directrice	Discussion avec la DGS Grèves Réunions avec les salariés
Rétrospection		Problèmes de personnel (directrice, turn over) Beaucoup de travail pour le premier adjoint	On a choisi le marché public, c'était une erreur
Flot continu	Interruption	Négatives Décision de délégation Grèves, problèmes avec le personnel Difficultés avec la directrice Positives Compétences et professionnalisme du déléataire Changement de directrice	Négatives Incompétence du gestionnaire Coût de plus en plus élevé Grèves Positives Clôture du contrat de marché public Loi qui permet CDI Compétence de la DGS
	Ambiguïté	Quel déléataire ? plusieurs candidats.	Quelles solutions au marché public ? Municipalisation ou délégation ?
	Incertitude	Personnel reste ou pas ?	En marché public : prévisions budgétaires aléatoires
	Construction du problème	La mairie ne veut plus gérer, il faut choisir un déléataire. Il faut déterminer comment on gère les contrats de travail.	Le mode de gestion est inapproprié, il faut changer de mode de gestion
Plausibilité		Le déléataire ne doit pas coûter cher Il doit être compétent Les fonctionnaires doivent pouvoir le rester Il faut qu'il y ait plus de CDI	Coût moindre Meilleure qualité Service public
Amélioration de l'identité		Apprentissage de nouveaux outils professionnalisme, métier Valorisation des emplois : CDI Bonne gestion	Amélioration de l'identité « service public » Amélioration de l'identité « gestionnaire »

*
* *

Dans ce chapitre, nous avons proposé une analyse des changements de mode de gestion en termes de processus. Nous avons pu constater que, si les trajectoires étaient forts différentes dans les deux communes, l'aboutissement de ces deux histoires est étrangement identique. Grâce à l'élaboration collective d'un sens au nouveau mode de gestion choisi, les membres de l'organisation ont pu redéfinir et réaffirmer leurs identités. Les individus se sont regroupés autour des valeurs du service, de la fonction publique, du rôle social de la crèche. En somme, les gens ont eu besoin de redonner de la force à ce qui structure leurs rôles et leurs façons d'être ensemble. Le changement a eu cela de bénéfique qu'il a obligé chacun à se positionner, à participer à la construction d'un problème commun et à l'élaboration de sa solution. Les conflits, les négociations, les jeux d'acteur qui ont présidé à la mise en place de la nouvelle structure ont encouragé l'engagement, à l'investissement et ont permis de faire surgir des solutions inédites.

A ce stade de notre réflexion, nous savons donc comment les acteurs interagissent pour donner du sens à ce qu'ils entreprennent. Mais nous ne savons toujours pas quelles sont leurs armes, leurs outils, pour fonctionner efficacement en collectif. Il nous reste donc deux questions à traiter : celle des croyances sous-jacentes, qui guident les actions des individus et se construisent dans l'action et celle des déterminants qui favorisent la réussite du changement. En gros, nous voulons comprendre les cadres de références sur lesquels s'appuient les acteurs pour justifier leurs choix et leur proposer quelques préconisations pour garantir la bonne marche de leur action.

CHAPITRE TROIS : un dépassement du débat délégation/régie : une analyse des croyances des acteurs

Le processus du sensemaking nous éclaire déjà sur la façon dont les choses se passent dans les organisations. Mais nous désirons en savoir davantage : quels sont les schémas mentaux des acteurs lorsqu'ils s'engagent dans le changement et justifient le bien-fondé de celui-ci ? Autrement dit, comment pensent-ils ? On touche là à un thème important de notre exposé : la croyance, ce référentiel cognitif sous-jacent qui sert de socle aux choix organisationnels.

Qu'est-ce que la croyance chez Weick ? Ce sont des cadres de références qui apparaissent lorsque les individus défendent une position lors d'un débat ou lorsqu'ils profèrent des prédictions sur ce qui va se passer. « Comment savoir ce que je pense avant d'avoir vu ce que je dis ? » s'applique ici. Lorsque je présage de l'avenir ou lorsque j'argumente pour convaincre, je vois ce que je pense, ce que je crois et j'élabore du sens. La croyance est donc le creuset dans lequel est forgé le sens.

Weick décrit deux pendants de la croyance : l'argumentation et les attentes. Nous allons nous efforcer ici de présenter ces deux pendants constitutifs du sensemaking et d'en faire ressortir les éléments essentiels dans nos deux communes.

La croyance comme argumentation

Rappelons la fameuse recette du *sensemaking* : « Comment puis-je savoir ce que je pense avant d'avoir vu ce que je dis ? ». Si on se penche sur cette phrase, on constate que penser précède dire qui précède voir. À la racine de nos actions, il y a donc ce que nous pensons. Et ce que nous pensons nous apparaît lorsque nous percevons nos propres discours.

Weick (1995) pointe en outre avec pertinence que la forme de discours la plus fréquente dans les organisations est le débat, une interaction d'une nature bien particulière. Le débat est pour lui l'ordinaire du *sensemaking*. Le conflit, la domination, la contradiction, jouent un rôle important dans l'interprétation. Le débat incite à clarifier les choses et à élaborer du sens.

Nous devons donc nous intéresser à présent à l'arme du débat : l'argument. Afin de mieux comprendre ce dont il s'agit, Weick explique que, pour toute question, il existe deux arguments à l'extrême opposé l'un de l'autre. C'est ce qui est d'ailleurs à la source de l'ambiguïté : lorsque je suis face à un imprévu, je dispose d'un éventail de réponses et il va me falloir faire un choix car elles sont inconciliables. Le conflit est ainsi fructueux pour le *sensemaking* et l'esprit de contradiction est encouragé par l'auteur.

L'argument a en fait deux significations, d'après le scientifique. Un sens individuel, qui renvoie alors à toute forme de raisonnement. Et un sens social, qui se réfère alors à une dispute entre deux personnes. Les raisonnements individuels sont enracinés dans la controverse sociale. Il s'agit pour l'individu de confronter son affirmation à l'approbation de ses pairs. L'argument naît donc dans le discours raisonné que l'on va présenter aux autres, qu'ils soient présents ou imaginés : il est tout à fait possible pour un individu d'endosser les deux rôles et de présenter, pour lui-même ou face à un ou plusieurs interlocuteurs, les deux points de vue opposés d'un même débat.

L'argumentation est enfin un saut inférentiel, c'est-à-dire que l'on part de propositions considérées comme vraies et on en tire des conclusions. Cela nous conduit à l'adoption de nouvelles croyances ou au renforcement d'anciennes.

Histoire d'un débat : quel mode de gestion pour les crèches ?

Pour la question : « quel mode de gestion pour une crèche ? », il existe des arguments en faveur de la municipalisation et contre la délégation et des arguments pour la délégation contre la municipalisation. Les arguments que nous ont donnés les divers acteurs sont enracinés dans la controverse générale sur le sujet. Il sera intéressant, d'ailleurs, de constater que chacun nous a livré des arguments également en faveur du choix adverse, ce qui montre à quel point ils sont conscients de cette opposition de point de vue.

Afin de mettre en relief l'ambivalence des arguments, nous avons choisi de les regrouper sous 4 grands axes, que l'on retrouvera dans le **Tableau 4**¹. Les acteurs nous ont donné des arguments en termes de coût, en termes de qualité, en termes de gestion du personnel et des services et en termes de politique. Nous verrons comment les arguments peuvent être investis par les acteurs en faveur de l'un ou de l'autre positionnement. Cela fera bien sûr ressortir les limites d'un débat qu'il s'agira pour nous de dépasser.

Contre la délégation / pour la municipalisation

Nous avons relevé dans les deux communes des arguments favorables à une gestion en régie ou mettant en avant les défauts éventuels de la délégation.

Nous présenterons des arguments selon 4 grands axes, qui nous occupent depuis le début de notre exposé, et qui correspondent aux quatre croyances sur lesquelles nous souhaitons réfléchir ici. Il s'agit des arguments concernant les coûts, la qualité du service, la gestion RH et le management, et le rôle de la politique.

¹ Page 153

Le premier argument est celui de la rentabilité supposée. La raison principale est que les « frais de siège », c'est-à-dire les frais de gestion reversés au prestataire, peuvent être évités par la régie. Le personnel en interne dispose normalement des compétences nécessaires à la gestion d'une crèche (GRH, comptabilité), un service qui est loin de demander autant de compétences techniques qu'un service d'eau et d'assainissement, par exemple. Le coût de ces compétences est présumé s'avérer moins cher en interne du fait d'économies d'échelles réalisées (les salariés s'occupant de tous les services de la commune).

La DGS de Mucité a un argument essentiel en termes de rentabilité et de gestion : *« si un privé est capable de prouver à la commune qu'il peut gérer moins cher, c'est que la commune gère mal, c'est qu'on fait mal notre boulot. »* Cela nous rappelle la façon dont le processus de sensemaking renforce l'identité de gestionnaire de la commune. L'efficacité et la performance font partie des croyances clé des acteurs depuis l'avènement du New Public Management et ils éprouvent le besoin de s'y identifier et de mettre en avant le bien fondé de leur action dans cette optique gestionnaire.

C'est si crucial pour le maire qu'il en fait l'accroche d'un édito du compte-rendu de conseil municipal (« Le maire vous informe ») : *« Donc s'il est vrai que nos effectifs ont augmenté sur les six ans, vous savez que c'est surtout en raison des municipalisations des services (crèches, centre aéré, centre le loisir, éclairage public, travaux en régie, service municipal jeunes) qui nous ont permis de réaliser des économies importantes malgré l'augmentation de la population. »* Il justifie son action par la rentabilité retirée. Il en fait même un argument de sa campagne pour les élections à venir.

Ainsi, paradoxalement, si la reprise en régie est un principe de gestion a priori peu compatible avec la culture du NPM, les acteurs la justifient malgré tout en s'appuyant sur ces valeurs. Un bon gestionnaire ne devrait pas avoir besoin d'externaliser car il dispose des compétences pour obtenir la meilleure qualité au moindre prix.

Si les questions de coût et de rentabilité sont souvent mises en avant, les acteurs ont aussi fréquemment évoqué un argument d'ordre qualitatif. On craint qu'un gestionnaire privé, pour des questions de rentabilité, mette de côté les valeurs du service public et d'altruisme. La DGS de Muncité s'en inquiète : *« le risque de la DSP c'est que, quand ils prennent le risque financier, les finances prennent le pas sur la qualité du service. Nous c'est un juste équilibre. La qualité du service nous importe autant que les règles financières. »* Un argument que défend le syndicaliste que nous avons rencontré : *« quand c'est une mission de service public par une collectivité territoriale, elle n'a pas vocation à faire des bénéfices. Une société privée, elle a vocation à faire du chiffre. »*, ce qui, pour lui, impactera la façon de travailler, et en particulier les conditions de travail des salariés. Nous retrouvons là l'identité de service public que nous avons relevée en analysant nos processus, dans le chapitre 2 de la présente étude.

Une commune est donc supposée être moins concentrée sur la seule rentabilité et avoir d'autres priorités, d'ordre culturel ou électoraliste, qui vont l'inciter à se préoccuper aussi de la qualité du service : *« On peut déroger une année et dire 'bon, cette année ça va nous coûter un peu plus cher, parce que ça vaut le coup de mettre en œuvre ce type de politique'. »* Comme le bien-être des enfants est en jeu, cela nous a paru être un argument très important aux yeux des acteurs chez qui l'intérêt général était souvent présent dans les discours. C'était d'ailleurs ce qui avait retenu, au départ, l'élue déléguée à la jeunesse de Déléville : *« Moi j'avais dans l'idée que justement s'occuper de la petite enfance (...), c'était quelque chose de très public, parce qu'il faut que ce soit la commune qui ait la mainmise sur ce genre de chose afin qu'il y ait pas d'enjeu trop financier dessus. »*

Le maire fait donc un arbitrage entre coût et qualité : *« Donc il a intérêt à trouver un équilibre entre la qualité de service public et la rentabilité du service. »* commente la DGS de Muncité. Sa position de politicien et ses visées électoralistes, alliés à la culture de service public, servent de garde-fou contre une marchandisation jugée abusive.

Nous croyons sortir là des croyances du NPM, axé sur les coûts, pour revenir aux valeurs de la fonction publique de service. Pourtant, là encore, les arguments

tendent à suivre finalement le chemin du NPM, car les acteurs de Mairie ont mis en place des systèmes d'évaluation très rationnels de la qualité du service rendu. On a relevé par exemple des outils d'appréciation de l'apprentissage des enfants au sein de la crèche, en lien avec le projet pédagogique. Nous savons pourtant que nombre de paramètres ne sont pas mesurables en termes de qualité : comment mesurer le bien-être d'un enfant qui n'a pas encore l'âge de s'exprimer ? Les théories sur le NPM servent donc de « catalyseur » de croyances en positionnant le débat autour de ses grands axes.

Les croyances en termes de gestion

La gestion directe du service

Là encore, c'est la très forte implication des acteurs de Mairie en faveur d'un service public de qualité qui va ressortir dans leurs discours. La DGS nous explique que, comme la politique petite enfance lui tient particulièrement à cœur, elle apprécie le fait d'être en mesure d'impulser directement ses idées dans le projet pédagogique : *« Evidemment, c'est notre politique de l'enfance qui va être mise en œuvre directement. Moi je vais dire aux services 'voilà cette année j'aimerais qu'on travaille là-dessus, voilà, donc eux ils vont me faire d'autres propositions plus élargies, mais ils vont inclure mon souhait dans le projet. »* L'inconvénient d'un délégataire, c'est qu'on ne peut pas le forcer à agir en cohérence avec le collectif, car il dispose d'une certaine indépendance. *« En général, le gestionnaire il aime pas trop qu'on se mêle de ses affaires donc il fait en sorte que ce soit pas trop simple pour qu'on se décourage et qu'au bout du compte on le laisse faire sa popote tout seul. »* ironise la DGS. La reprise en régie est donc présentée comme un moyen de récupérer le contrôle sur les objectifs internes du service.

Là encore, les acteurs ont conscience que le fait de croire à l'intérêt d'un tel outil va impacter son efficacité. Si une personne est indifférente au projet pédagogique, ce dernier ne fait pas partie de ses cadres de références et il ne va pas s'y impliquer. Cet outil restera alors lettre morte. À Déléville, par exemple, l'élue à la jeunesse a été interrogée sur les acteurs qui participaient à l'élaboration du projet pédagogique et elle nous a répondu : *« la mairie non parce que ce genre de choses c'est pas trop mon truc. »* Si ce n'est « pas trop son truc », elle ne trouvera

que peu d'intérêt à se préoccuper de cet aspect de la gestion et un délégataire sera peut-être plus impliqué.

La coordination entre les services : une question de gouvernance

« On a écrit un projet social et pour écrire ce projet social on a réuni autour d'une table, avec plusieurs réunions, tous les acteurs de l'enfance, que ce soit les directeurs d'école, la principale du collège, le directeur de la maison des jeunes, la directrice de la crèche, les gens de la CAF, voilà toute personne qui sur la commune a un pouvoir institutionnel sur l'enfance on les a réunis. Et on a écrit un projet social qui partait de 3 mois jusqu'à 20 ans pour avoir une politique directrice pendant tout le mandat. » Cette « bonne histoire » (Weick, 1995) racontée par la DGS fait ressortir un argument important en faveur de la municipalisation : si on gère tous les services soi-même, on peut réunir les acteurs et impulser une dynamique globale, collective, coordonnée. Le fait de créer du lien entre les services apporte une certaine logique, une cohérence à la politique sociale de la ville. Concrètement, pour la crèche, nous avons recueilli l'exemple suivant : *« j'ai dit à la crèche de réfléchir sur ce type de projet, quelles interactions elles pouvaient avoir avec d'autres services municipaux. Il s'est établi comme ça des correspondances avec l'école de musique et de danse, avec la bibliothèque, avec l'office municipal de la culture. »* Si cela reste possible lorsqu'une crèche est déléguée, il semble plus aisé de proposer ce type d'actions coordonnées lorsqu'on est directement responsable d'un service, car on peut impulser des actions en tant que responsable hiérarchique. On se place ici sur les croyances concernant la politique et la gouvernance. Créer du lien, de l'harmonie, entre les différents services est plus facile en interne.

Il apparaît ici que les croyances sur la gouvernance ne sont pas écrasées en cas de municipalisation. Le fait de récupérer les services petite enfance en interne n'empêche pas les élus de considérer qu'il faut intégrer nombre d'acteurs dans le projet social général de la collectivité. On ne revient pas pour autant à l'idée de gouvernement. Il est intéressant de voir que ni le NPM, ni la gouvernance, ne sont rejetés pour autant, et trouvent au contraire une place dans les discours et les schémas mentaux à Muncité.

La proximité géographique et organisationnelle

« Pour moi, le changement, ça a été important, parce que voilà, j'ai cette proximité. J'ai besoin de quelque chose, je passe un coup de fil, on me répond. » (directrice de la crèche de Municipité). La proximité ici est entendue selon plusieurs significations. La directrice nous a expliqué que, en premier lieu, elle peut se rendre à la mairie simplement pour quelques minutes si elle a besoin de voir quelqu'un ou de s'occuper d'un problème administratif. Elle rencontre ainsi les personnes en direct et évite les inconvénients d'autres modes de communication si besoin (temps d'attente pour un email, par exemple). *« Ou j'ai besoin de voir la DGS je l'appelle pour prendre un petit rendez-vous, je suis à côté. »*

De plus, elle veut dire que, faisant partie directement de la mairie, elle est en contact immédiat avec les autres services : le fonctionnement général est identique, les routines et procédures se retrouvent et le gain de temps peut être profitable. La mairie n'est plus simplement l'organisme qui donne les subventions et possède les bâtiments, elle devient l'organisation englobante de la crèche. On devient collègues et plus seulement collaborateurs. L'identification à la structure (on est tous employés de mairie) implique que l'on se reconnaît comme appartenant à un même collectif, qui partage donc une culture commune, des modes de communications communs, des objectifs communs, etc. On appartient finalement à la même organisation. Cette croyance que la proximité est bénéfique a soutenu l'adhésion au changement des salariés et de la directrice, qui y ont vu une opportunité d'amélioration du fonctionnement. Qui plus est, *« en tant que municipal, c'est l'avantage qu'on a, c'est qu'on peut changer de service. »* affirme une salariée. Créer du lien ouvre des perspectives inattendues.

Le management au cœur des discours

Nous abordons ici un sujet qui tenait beaucoup à cœur au maire et à la DGS de Municipité. Fervents défenseurs du management participatif, ils acceptent mal les positionnements paternalistes ou coercitifs. L'écoute des salariés est une valeur qu'ils défendent avec vigueur. *« Par exemple quand je suis arrivée je voyais bien le mal-être qu'il y avait à la crèche, mais je pouvais pas me substituer au*

gestionnaire pour leur dire 'bon, maintenant vous pouvez pas les entendre, les écouter ?' Leurs revendications elles étaient pas monstrueuses. Il suffisait de peu pour les satisfaire. » s'insurge la DGS. *« Je peux imposer à mes directeurs une façon de manager. Je peux imposer une certaine dose d'humanisme. », « je peux pas imposer à un délégataire. »* ajoute-t-elle. Pour le maire de Muncité, un bon manager c'est un manager qui va *« essayer de tirer le meilleur de l'agent. Et non pas l'humilier pour qu'il soit meilleur parce que je pense que ça marche pas. »* Imprégnés de croyances héritées des théories managériales en vogue, l'élu et la DGS envisagent la gestion en régie comme une façon de diffuser ses idées aux directeurs qui sont sous leur responsabilité et donc d'améliorer le bien-être des salariés et leurs performances. *« Le bien-être des gens au travail c'est un paramètre très important pour avoir un service de qualité. »* Lorsqu'on perd le contrôle du service en le confiant à un délégataire, on perd du même coup le contrôle sur la façon de diriger les équipes et les salariés peuvent en pâtir et avec eux le service rendu aux familles.

Du côté des syndicats, la « peur » du management des entreprises privées a une forte emprise : *« En termes de conditions de travail, on voit ce qui se passe à France Telecom. »* L'ombre de la société privatisée et des suicides qui ont suivi le changement de gestionnaire plane encore sur les esprits. Le management qui impose des objectifs de rentabilité et crée une pression trop importante sont vus d'un mauvais œil et menacent, pour le syndicaliste que nous avons interviewé, le bien-être des salariés.

Un manager compétent est d'ailleurs à leurs yeux un des éléments à prendre en compte lorsqu'on municipalise. Le maire de Muncité nous explique ainsi que *« chaque fois qu'on a municipalisé quelque chose, on s'est quand même posé la question de la direction, des cadres, qui vont s'occuper de ce secteur. »* La DGS enfonce le clou : *« faut être très sélectif dans le choix de ses collaborateurs, de façon à avoir des gens de qualité pour gérer tous ces services. »* L'une des conditions à une municipalisation réussie, c'est d'avoir en interne des responsables sur qui on peut compter.

La confiance accordée au personnel

« Pour municipaliser, c'est-à-dire pour augmenter tes effectifs municipaux, il faut avoir confiance en eux. », « Si dans ta tête tu te dis – ce qui arrive chez certains de mes

collègues – ‘les fonctionnaires c’est tous des faignants et on arrivera jamais à les faire travailler’, surtout ne municipalise pas, si c’est ton avis sur la question confie-le à l’extérieur tu seras tranquille. » Nous dit le maire de Muncité. Nous voyons ressortir ici trois points marquants concernant les salariés. D’abord, la notion de confiance est mise en avant. C’est là une croyance qui rejoint les croyances sur le management participatif. Ensuite, les a priori sur les fonctionnaires sont opposés à la culture de service public. Enfin, les conditions de travail des salariés sont une préoccupation des élus et ils sont prêts à investir dans du personnel supplémentaire pour augmenter leur bien-être, comme on l’a vu précédemment, ce qui ne sera pas forcément le cas d’un délégataire. *« Au niveau des agents, pour moi ils y ont tout gagné. »* nous dit d’ailleurs l’assistante RH de la commune.

Finalement, soit on pense que la fonction publique est inefficace, peuplée de personnes incompétentes, et que la gestion privée va « bouger » le personnel, soit on croit que les fonctionnaires ont le sens du service, de l’intérêt général et sont motivés dans le travail. Le maire nous dit donc lui-même que la croyance est essentielle dans la décision et qu’elle guide notre action. Il a conscience que ses propres référentiels cognitifs sont utiles à la réussite de son action lorsque celle-ci est en conformité avec ceux-là. La régie a donc renforcé sa croyance en lui prouvant que les fonctionnaires sont capables de faire du très bon travail pour peu qu’on croit en eux.

La préservation du statut de fonctionnaire

Le syndicaliste que nous avons rencontré était très favorable à la municipalisation. *« Aujourd’hui, on est confrontés, par rapport à l’austérité, bon, la crise, tout ça, nous on voit pointer la privatisation des services publics. »* Cela signifie pour lui un danger pour le statut de fonctionnaire territorial.

Il nous a donné plusieurs arguments à ce sujet. D’abord, il considère que *« petit à petit on remplace l’agent, le fonctionnaire, qui est sous statut, par des contractuels, qui relèvent du code du travail. »* une situation que les mises en délégation accentuent, car, dans la majorité des cas, les fonctionnaires ne le restent pas. Une situation qui peut s’avérer problématique pour les retraites : *« ce*

sont les actifs qui payent pour les retraites. Si demain on a plus de fonctionnaires, on sera plus en capacité de payer les retraites de ceux qui partent à la retraite. »

Un autre élément important à ses yeux est le fait que la délégation peut représenter un montage financier favorable à la commune, mais qui pénalise les agents : *« les collectivités ont moins de ressources financières, donc on fait appel à ces partenariats public/privé, mais ce n'est plus issu du budget d'investissement. Ça rentre dans le budget de fonctionnement. Ça veut dire qu'on assiste à des blocages de carrière puisque dans le budget de fonctionnement on retrouve les traitements et salaires des agents de la fonction publique. »*

Carrières et retraites menacées, on voit ici combien les cadres de références du syndicalisme impactent la façon dont on va envisager le mode de gestion et les arguments que l'on va soulever.

Le courage politique

Nous avons également relevé à plusieurs reprises une critique virulente de la déresponsabilisation du maire impliquée par la délégation de son service. C'est là un argument d'ordre moral, ancré dans la culture politique : un politicien a un mandat et en cela il n'a pas le droit de « se défiler ». À Muncité, la DGS nous lance : *« La délégation de service public à quoi elle sert ? Elle sert que quand ça fonctionne bien, le maire dit 'mes services' et quand ça fonctionne pas bien il dit 'c'est le gestionnaire'. C'est un manque de courage politique. »* Dans le même ordre d'idée, la gestion en régie est vécue comme un atout par le maire : *« y'a un autre avantage aussi : c'est que vous n'avez pas d'intermédiaire pour gérer votre crèche. C'est-à-dire que vous la gérez en direct. », « là, en gros, on est responsables si on se trompe, si y'a un problème, si y'a quelque chose, c'est la commune, c'est le maire donc, qui en est le responsable et ça veut dire qu'en amont il faut que j'intervienne pour que tout soit juste. »* Si le maire assume ses responsabilités en municipalisant, il en retire deux intérêts : il présente une image forte, de dirigeant sérieux et courageux, à la fois à ses pairs et à ses électeurs (une image de soi positive qui l'incite à l'action) et il s'occupe mieux de son service, évitant ainsi un certain nombre de problèmes. Même l'assistante RH est consciente de cette réalité : *« Alors, à un moment donné, tu te poses la question : tu mets ce genre de service entre les mains d'un prestataire de*

service. Mais malgré tout, tu es responsable. Si ce prestataire-là gère mal, si y'a des soucis, ça retombe de toutes manières, dans tous les cas, sur la municipalité.»

L'argument est donc porté par le collectif à de nombreux niveaux hiérarchiques, par une majorité d'individus.

Contre la municipalisation / pour la délégation

Afin de faire pendant aux arguments présentés ci-dessus, nous évoquerons ici les arguments opposés, en faveur ici de la délégation. Pour que la comparaison et la réflexion prenne tout son sens, nous avons choisi d'analyser les mêmes quatre grands thèmes que sont les croyances sur les coûts, la qualité, la gestion RH et le management, et la politique.

Les croyances sur les coûts

Le débat sur les coûts déportés

Nous avons retrouvé, à Déléville, la même préoccupation concernant les coûts et la rentabilité. La directrice de la crèche a par exemple consenti ceci : *« je pense qu'aux élus dès que vous leur dites : 'ça va me coûter trop cher il faut que je change l'optique pour que ça me coûte moins cher.' Je veux dire, les élus, les conseillers, enfin, même moi, on dira 'bon, ben ouais.' »* Elle affirmera plus tard que tout le monde est conscient que le budget, c'est important. Il existe donc bien une croyance collective sur la bonne gestion, efficace, mais c'est une croyance différente, fondée sur des arguments différents, comme on va le voir.

Tout d'abord, les acteurs admettent que la délégation ne coûte pas vraiment moins cher, mais *« de là à dire que ça coûte plus cher j'en suis pas convaincu. »* nous dit le premier adjoint de Déléville. On n'a donc pas délégué dans un souci d'économies. De plus, l'élue à la jeunesse admet une certaine incompétence en termes de gestion : *« On devait pas bien gérer parce qu'on était un petit peu chers quand même et c'est vrai qu'en passant en délégation, bon, ça coûtait un tout petit peu plus cher, mais y'avait beaucoup de personnel qui se titularisait, enfin, ça expliquait en fait le coût. »* Finalement, une fois qu'on enlève le coût généré par les titularisations (plus chères que les contrats aidés qui bénéficient d'un allègement

de charge avantageux), la délégation coûte sans doute moins cher que la régie. Dans tous les cas, il semble évident ici que les élus sont moins intéressés par les chiffres eux-mêmes et ne brandissent pas les économies financières comme un argument en faveur de la délégation.

Par contre, ils disposent d'un atout de poids dans leur manche : le transfert du risque financier. *« L'avantage c'est que, avec la DSP on sait où on va : il est établi, année par année, notre participation. Quand c'est communal, comment dire ? c'est une prévision, on fait un budget prévisionnel par année et on sait pas à la fin de l'année comment on va arriver. », « on peut avoir des surprises si y'a moins d'enfants. »* Cette explication du premier adjoint déporte l'argument de la gestion financière en montrant que la gestion déléguée n'est pas moins chère, mais qu'elle est moins incertaine et aléatoire pour la commune. Lorsque le chercheur a demandé à l' élu s'il considérerait que le prestataire prenait en charge les dangers financiers potentiels, il a obtenu cette réponse : *« ça fait partie de la délégation. C'est le délégataire qui prend le risque, c'est plus la commune. »* On voit bien ici que les arguments en termes de rentabilité sont bien présents, mais on ne nous a pas renvoyé au cadre de référence du NPM, qui argue que la concurrence sur le marché des prestataires candidats est ce qui incite à la baisse des prix.

La culture de la rentabilité du prestataire

À Muncité, des arguments en termes de coût ont été portés par un acteur inattendu : l'assistante RH, en charge aussi de la gestion budgétaire des services municipalisés. Pour elle, la régie coûte au final plus cher, non pas dans l'absolu, mais parce que les élus sont prêts à investir beaucoup plus dans le service. *« Après, c'est de la volonté de la municipalité. La municipalité, celle-là, celle qui est en place va tout faire pour ses administrés. Elle va pas dire : 'là y'a tant d'enfants, moi je vais mettre juste le nombre d'agents qu'il faut pour tant d'enfants.' La municipalité actuelle dit : 'si, pour le bien des enfants, je dois mettre un agent en plus, je le mettrai.' Un prestataire de service, il en a rien à cirer. (...) Il va pas faire de sentiments. »* Le prestataire a une autre culture, plus axée sur la rentabilité et peut faire en sorte que le service coûte moins cher à la commune. Au niveau financier, donc, l'avantage du prestataire est qu'il va plus jouer la carte de l'économie. Cet

argument répond à celui en faveur de la municipalisation que nous avait présenté la DGS lorsqu'elle affirmait que l'un des avantages était que la mairie lésinait moins sur les dépenses et améliorerait ainsi la qualité. L'assistante RH, qui a longtemps travaillé dans le privé, est donc plus attachée à la question de la rentabilité. Elle croit qu'un gestionnaire verra moins d'inconvénient à se montrer plus strict et se préoccupera plus des coûts, ce qui fera économiser de l'argent aux contribuables, ce qui, pour elle, est positif. On voit ici comment un même argument peut être utilisé pour défendre l'un ou l'autre des positionnements.

Les problèmes de masse salariale

La culture d'avant la décentralisation a laissé des traces et continue de jouer son rôle. Certains maires ont croient ainsi que si leur masse salariale est trop importante en comparaison de leur budget de fonctionnement, c'est le signe d'une mauvaise gestion. *« Il y a eu une époque justement avant la naissance de la décentralisation où toutes les communes rendaient le même service à la population, en fonction du nombre d'habitants de chaque ville. Donc on considérait qu'à périmètre de compétences égal, celui qui avait plus de masse salariale était moins bon gestionnaire que celui qui en avait moins. Et y'a beaucoup de maires qui sont restés dans la culture que 'au moins on a de masse salariale, au mieux c'est perçu par tout le monde et on est un bon maire.' »* (DGS de Mucicité). Cette croyance n'est plus vraiment fondée aujourd'hui, nous explique-t-on, puisque les mairies bénéficient d'un droit de libre administrations, qui fait qu'elles décident elles-mêmes de leur périmètre de compétence. Elles peuvent ajouter ou retirer des services à volonté, mis à part les services au cœur de sa responsabilité comme la délivrance des documents administratifs (cartes d'identité, passeport) ou les écoles. Le fait de déléguer permet alors de masquer la masse salariale jugée excédentaire.

Si on comprend bien qu'il s'agit d'une croyance de certains maires, on peut supposer qu'il s'agit aussi d'une croyance répandue parmi les représentants des oppositions, les citoyens, etc. La culture joue donc comme un régulateur : si tous croient qu'il vaut mieux avoir une faible masse salariale, les élus sont incités à respecter cette attente pour éviter la pression populaire. La croyance peut alors ici créer de l'inertie (empêcher des remunicipalisations qui pourraient ouvrir des

opportunités nouvelles) mais aussi créer de l'action en favorisant une délégation en cas de problème et offrir ainsi une solution créatrice de sens.

La compétence du gestionnaire peut augmenter la qualité

Le premier adjoint de Déléville en est intimement convaincu : « *Il faut dire les choses comme elles sont, il me semble que c'est mieux quand c'est géré par des professionnels.* » cette croyance s'est en partie bâtie sur le succès de la délégation, qui, rétrospectivement, lui sert de « preuve » pour appuyer son argumentation : « *Le premier organisme avec qui on a travaillé en DSP, ils ont quand même, je sais plus, une quarantaine de crèches en Provence. Ils ont toutes les structures nécessaires, que ce soit sur le plan du personnel, sanitaire, gestionnaire...* » D'une même voix, l'élue à la jeunesse déclare : « *même si la mairie est là, on est pas compétents sur tout.* » Cette croyance collective fait consensus chez quasiment tous les acteurs. Si l'on pourrait prendre ce positionnement comme un aveu d'incompétence, la directrice de la crèche elle-même le justifie et le légitime : « *La commune était pas hyper compétente, parce qu'elle peut pas tout connaître.* »

Dans une commune de petite taille, avec des moyens limités, il est difficile d'attendre des élus et du personnel qu'ils aient des connaissances approfondies en matière de petite enfance. « *Ils sont très compétents en matière d'agriculture... Bon... Mais c'est pas péjoratif, c'est un village d'agriculteurs, donc...* » reconnaît-elle. Puisqu'on ne peut pas être connaisseur en tout, on a des priorités différentes, des croyances différentes selon le contexte, la culture, les individus qui forment le collectif, etc. Si le domaine petite enfance pêche, alors le gestionnaire sera plus qualifié et apportera beaucoup de choses. Rappelons-nous que celui-ci, à Déléville, a participé pour une grande part dans le processus de création de sens en apportant son savoir-faire.¹ Il ne s'agit donc en aucun cas, si l'on en croit les discours, de délaissé le service, mais au contraire de le rendre plus adapté. « *Tout ça dans l'intérêt des enfants bien sûr.* » conclut le premier adjoint, pour bien expliquer son propos.

¹ Voir chapitre 2, Le processus d'élaboration de sens à Déléville

Finalement, ce qui a été particulièrement apprécié chez le délégataire de Déléville, c'est qu'il a apporté du savoir, « *une bouffée d'air* » nous a dit une salariée. Les formations, les procédures, les interactions avec les acteurs de cette nouvelle organisation, ont permis d'améliorer le sens du métier pour les salariés et même pour les élus. Les croyances ont ainsi évolué, les cadres de références ont été chamboulés et les acteurs y ont finalement vu quelque chose de positif. Un acteur extérieur a donc favorisé l'apprentissage organisationnel.

La gestion, le management, les ressources humaines

Les croyances sur le personnel et la gestion RH

Si la croyance que le personnel est compétent et travailleur est un élément favorable à la municipalisation, à Déléville, la croyance des élus est différente et entraîne des conséquences différentes. Rappelons que l'une des raisons principales de la délégation était la mauvaise relation que les élus avaient avec la directrice du service. Si la variable du personnel compétent est absente, si l'on n'a pas confiance en son personnel, cela devient un argument en faveur de la délégation. Comme pour les coûts, un même argument peut être mis en avant pour défendre l'un ou l'autre des points de vue.

L'assistante RH de Mairie explique par exemple que, pour elle, à partir du moment où les municipalisations ont commencé, son travail est devenu « *intense* ». « *Au niveau des ressources humaines ça a demandé un travail innommable.* », ajoute-t-elle. Elle s'est aussi retrouvée en charge de la gestion comptable des services municipalisés. Lorsque les services se sont retrouvés massivement récupérés en régie, elle a eu des moments difficiles, lors desquels elle s'est sentie submergée au quotidien. Le recrutement d'une deuxième personne, tardivement, l'a beaucoup soulagée. Au final, les municipalisations ont été possibles du fait d'une réalité toute simple : « *moi, j'aime mon travail.* » Elle s'est donc fortement investie. Mais un tel dévouement n'est pas universel. Sans un personnel motivé, impliqué, plein de bonne volonté, la délégation peut s'avérer être un soulagement pour une commune, en particulier en termes de conditions de travail pour certains employés des administrations.

La même assistante RH croit d'ailleurs que la sécurité de l'emploi offerte par les municipalisations peut entraîner des abus. *« Elle se reposent sur leurs lauriers », « Moi je pense que certaines personnes abusent. »* Le fait même de reprendre les services en régie peut donc entraîner en lui-même des effets pervers de désengagement du personnel, alors que, dans le privé, la pression plus importante peut être incitative. L'assistante RH vient du privé et on voit là ressurgir une croyance différente de celle des élus de Mairie, plus confiants dans les qualités des fonctionnaires.

D'ailleurs, la DGS de Mairie est elle-même consciente de cette ambivalence du rôle du personnel : *« Si on a des gens pas très compétentes ou pas très travailleurs parmi ses collaborateurs (rires) il vaut mieux déléguer à un gestionnaire plus compétent. »* Elle a légèrement modifié sa croyance suite à des discussions avec des collègues qui ont choisi de déléguer après avoir vécu des expériences problématiques avec les employés. Elle nous raconte d'ailleurs une « bonne histoire » (Weick, 1995) à ce sujet : *« pour d'autres, quand un service pose d'énormes problèmes politiques, qu'il ne peut pas fonctionner... Moi j'ai vu des maires être élus dans le cadre d'un grand changement politique (...) et les personnels faisaient de la résistance, parce qu'ils appréciaient beaucoup leur ancien maire, qui était maire depuis longtemps et Par conséquent pas jouer le jeu et essayer de mettre des bâtons dans la roues au nouveau maire, sauf que pour mettre des bâtons dans les roues au nouveau maire ils font déraiper le service public et le maire se voit finalement obligé de privatiser son service pour arriver à le faire fonctionner. »* Cela nous apprend une chose importante : la situation locale modifie la croyance, les acteurs eux-mêmes en sont conscients. Le sens sera créé différemment en fonction des événements, enactés par les membres de l'organisation, qui auront ponctué la trajectoire du changement.

Le coût du recrutement des cadres

Dans une petite commune comme Déléville, le budget ne permet pas le recrutement de cadres. Le personnel de catégorie A coûte très cher et ce sont souvent les élus qui, bénévolement, dans le cadre de leur mandat, prennent en charge des responsabilités managériales. Lorsqu'il n'y a pas de directeur RH, un élu prend généralement en charge le personnel, quand ce n'est pas le maire lui-

même. Lorsque la charge de travail devient trop importante, comme à Déléville lorsque le taux de turn-over s'est envolé, il peut s'avérer peu rentable de recruter un cadre, tandis que la délégation peut fournir une alternative intéressante et soulager durablement les élus de leurs charges parfois pesantes. Le prestataire qui gère plusieurs établissements peut écraser les coûts en attribuant plusieurs services à un même responsable RH. On peut imaginer que ce genre de problèmes se pose aussi dans des communes plus grandes, qui comptent beaucoup de services et finissent par être confrontées à un rendement décroissant. Quoi qu'il en soit, la réalité locale peut rendre difficile une gestion de tous les services en régie.

Même à Muncité, le service eaux et assainissement reste délégué, car la commune ne souhaite pas recruter le personnel de direction adéquat, en particulier un ingénieur, ni investir dans du matériel pour gérer le réseau. Le délégataire, en charge de beaucoup d'autres communes sur le pourtour, peut se permettre des économies d'échelles que la commune, de taille trop modeste, ne pourrait jamais atteindre, du moins d'après les dires des responsables. Enfin, la DGS de Muncité elle-même a admis que, sans le personnel encadrant disponible et compétent déjà présent en mairie, le coût de la municipalisation aurait été beaucoup plus important : *« l'impact pour 8000 habitants de ces recrutements serait trop onéreux et l'eau serait plus chère pour les habitants. »* Tout est donc ici question de contexte, une fois encore.

Le contrôle des inscriptions peut entraîner du clientélisme

L'un des risques identifié par le maire de Muncité est le clientélisme potentiel en cas de contrôle de la mairie sur les inscriptions : *« Après c'est vrai que ça peut être un choix de certains, encore une fois, de mes collègues de dire : 'on la gère nous mais c'est moi qui décide des inscriptions.' »* La directrice de la crèche a conscience aussi de ce danger : *« Au niveau des inscriptions, sachant qu'elle est municipale, ils vont peut-être plus essayer d'aller faire un tour en mairie pour voir si on pourrait pas faire quelque chose pour eux (rires). »* Les élus pourraient ainsi favoriser certains citoyens, créant une inégalité arbitraire, fondée sur des promesses de

vote ou des échanges d'une autre nature. La liste d'attente à Muncité est de 150 enfants, on imagine facilement le genre de dérapages que cela pourrait entraîner.

Un débat à dépasser

Nous avons reproduit ci-après dans le **Tableau 4** les arguments principaux du débat.

Notre but ici n'est pas de résoudre ce débat, ce qui s'avérerait impossible, infructueux et sans intérêt. Cela ne révélerait que les croyances du chercheur ou n'aurait aucun sens extrait de son contexte. Nous voyons d'ailleurs en observant ce tableau que le conflit est irréductible et finit par perdre son sens. La spécificité de chaque commune, son histoire, ses acteurs, son réseau d'interactions et de significations, suffisent à eux seuls à montrer qu'il n'existe pas de réponse universelle à la question : régie ou délégation ? L'option choisie dépendra essentiellement des cadres de référence des acteurs et la situation à un temps T et il est impossible de dire si l'un a plus de valeur que l'autre. Aucun argument n'est plus valable que les autres.

Il ne s'agit que de guides pour l'action, des façons d'ordonner le réel pour lui donner du sens. Comment juger de la plus grande pertinence de l'un vis-à-vis de l'autre, si ce n'est en nous référant à nos propres croyances, à nos propres référentiels, eux-mêmes construits sur la base de nos expériences personnelles ?

Par contre, ce qui nous interpelle ici, c'est justement le fait que le débat en lui-même est insoluble et que ce qui compte vraiment, c'est qu'il existe. Du fait qu'il y ait une ambiguïté au cœur du choix du mode de gestion, les individus sont amenés à donner collectivement du sens à leurs actions et à leurs décisions. Ils s'investissent fortement pour défendre leur point de vue et, par conséquent, ils s'engagent dans la réussite du projet. Pour Muncité, il s'agit principalement du maire, de la DGS et de la directrice. Pour Déléville, la responsabilité incombait aux élus favorables au changement, mais surtout au délégataire, qui devait gagner l'adhésion en prouvant le bien fondé du choix qui a été fait.

Tous ces arguments nous informent par ailleurs sur la façon dont les acteurs construisent leur positionnement, le justifient, le renforcent et comment ils l'utilisent pour s'engager dans l'action avec enthousiasme et réussir le

changement. Nous avons vu dans le chapitre 2 que le changement était impulsé par diverses interruptions, ambiguïtés et incertitudes. Une fois engagés dans l'action, les individus doivent justifier leurs choix afin de croire en eux et de les porter jusqu'au bout. Les croyances en termes de coût, de qualité, de gestion du personnel, de rôles, etc. ont ancré leur action dans un terrain solide, ordonné, stable, rassurant et le sens du changement a pu être élaboré par le collectif. Le conflit lui-même, le débat, rappelons-le, est un terrain qui peut s'avérer fertile. L'essentiel est que les positions soient clarifiées, pas forcément qu'elles soient consensuelles.

Enfin, nous pouvons constater que certains arguments peuvent être considérés dans un sens ou dans l'autre. Le personnel, par exemple, peut être une raison de municipaliser ou de déléguer, de même que la volonté de transparence politique. En réalité, les fondements de la croyance sont les mêmes : management respectueux du personnel, refus de la corruption, importance de la gestion (on voit le chemin qu'a pris le NPM au cœur des croyances), gouvernance, etc. Ils sont simplement utilisés par les acteurs, en fonction de leurs actions, pour justifier une décision tout à fait différente.

Nous pouvons en tirer deux conclusions. La première est que la façon d'envisager les choses dépendra beaucoup de la façon dont on a construit le problème (les grèves des salariées sont-elles une difficulté, une opportunité, un problème, etc. ?). La seconde, la DGS de Mucité l'admet, c'est cet ascendant des caractéristiques locales sur les choix organisationnels : *« ça dépend des contextes : s'il avait fallu que je recrute toute une direction, j'aurais dit 'aujourd'hui y'a pas d'intérêt financier, y'a que l'intérêt de la gestion directe' »*.

Nous avons donc conscience que l'environnement de la crèche peut être à la fois un encouragement à la municipalisation et un frein, en fonction des implications locales.

Nous concluons en revenant à Weick (1995), qui conseille ce qu'il appelle la « variété requise ». Plus le répertoire de croyances d'une organisation est vaste, plus le débat sera virulent, mais plus un sens nouveau aura de chances d'émerger. Plus une situation sera vue dans son intégralité, plus grand sera le nombre de solutions identifiées et plus on aura de chances que quelqu'un en sache long sur ce qui est en train de se passer.

Nous l'avons vu lorsque nous avons décrit les processus de *sensemaking* des deux communes¹, le conflit a fait surgir le sens. La confrontation des points de vue a enrichi le nombre d'options possibles, a engagé à l'action, a avivé les enthousiasmes, a modifié les croyances. Nous pouvons le rappeler ici. Le large panel de modes de gestions qui s'offrent aux communes est donc une chance. Cela leur permet de se positionner, s'opposer, d'affirmer leurs identités et croyances, de puiser dans leurs ressources cognitives pour justifier leurs choix et leur donner du sens. Les croyances peuvent ainsi changer, se renouveler, le sens continuer à s'élaborer et à évoluer.

Les volontés universalistes de certains gestionnaires ou économistes nous semblent alors peu appropriées pour répondre aux besoins des collectivités. L'ambiguïté née de la multiplicité de réponses possibles à la même question (quel mode de gestion choisir) est extrêmement bénéfique et il nous semble vain de chercher, en tant que scientifique, à résoudre le débat. Notre rôle serait alors plutôt de proposer des armes aux gestionnaires pour faire vivre ce débat, lui donner corps, le rendre fructueux et, finalement, le faire accoucher d'un sens collectif motivant et enthousiasmant.

Nous venons de voir la croyance sous la forme du débat, de l'argumentation. Chez Weick, elle peut prendre une autre forme : celle de la prophétie. Nous allons à présent analyser nos deux processus sous l'angle des attentes et prévisions des acteurs.

¹ Voir chapitre 2

Tableau 4 : modélisation du débat municipalisation/délégation

Pour la municipalisation	Pour la délégation
Coûts	
Frais de siège / de gestion	Transfert du risque financier
	Culture gestionnaire du délégataire
	Allègement de la masse salariale
Qualité	
Contrôle sur le contenu du projet pédagogique et sur le travail des employés.	Compétences du gestionnaire dans la petite enfance.
Possibilité d'investir dans la qualité car culture du service public.	Apprentissage organisationnel (nouveaux réseaux de significations, injection de nouvelles croyances).
Gestion / management	
Gestion directe, connaissance intime du service.	Gain de temps et de tranquillité d'esprit.
Impulsion d'un mode de management et de gestion RH.	Soulagement de l' élu délégué au personnel dans les petites communes sans directeur RH.
Coordination entre services, cohérence de la politique.	Peut résoudre des difficultés relationnelles ou de motivation du personnel
Confiance envers le personnel.	Pas de recrutement de cadres
Proximité géographique et organisationnelle facilite la communication.	Soulage la gestion RH des élus, soulage le personnel communal.
Meilleures conditions de travail.	Moins de sécurité de l'emploi évite certains abus (absences, laisser-aller)
Politique	
Courage politique, responsabilisation	Indépendance du délégataire réduit le risque d'injection de volontés politiques ou électoralistes : clientélisme pour les inscriptions

La croyance comme attente et prévision

« Je le savais... ». Nous avons tous, naturellement, tendance à prédire l'avenir et à confirmer ensuite nos prédictions, assurant que nous savions que les choses allaient se passer comme ça. Nos attentes (*expectations*) guident notre interprétation et affectent les événements. Cela signifie deux choses. D'abord, nous extrayons des indices en fonction de ce que nous nous attendons à voir et nous occultons ce qui ne cadre pas avec nos présomptions. Nous filtrons la réalité selon le prisme de nos prévisions. Cela nous aide à clarifier le réel et à le rendre rassurant, familier. Nous trouvons donc des preuves, dans le présent, que nous avons raison, dans le passé, de prédire l'avenir.

Ensuite, lorsque nous pensons que quelque chose va se passer d'une certaine manière, nous affectons notre environnement de façon à ce que nos prédictions adviennent. Nous préférons confirmer nos croyances plutôt que les contredire car nous aimons qu'elles restent stables (c'est leur rôle), aussi faisons-nous en sorte que ce soit le cas. Les preuves que nous trouvons dans le présent existent donc en réalité parce que nous les avons construites en ajustant notre comportement et ces preuves agissent sur nous en confirmant notre croyance. C'est donc d'enaction qu'il s'agit ici. De plus, il existe plusieurs façons d'interpréter ces « preuves », car la réalité est complexe, mais nous choisissons de l'interpréter en conformité avec nos attentes, afin de confirmer nos croyances.

Ainsi, plus un événement est attendu, plus il est facile à voir ou à entendre. Si les indices extraits par les individus sont conformes à leurs prévisions, ils construisent mentalement le reste du modèle. Ils s'adaptent alors et cessent d'être attentifs, comme on arrête de faire attention à la sensation des vêtements sur nous, dit Weick (1995). Lorsqu'un indice, extrait du passé, se conforme à leurs prédictions, une unité de sens apparaît. Ils testent alors leurs prévisions et, si les résultats leur paraissent satisfaisants, ils gagnent en confiance et intègrent ce sens, l'assimilent. Lorsqu'elles sont confiantes, les personnes agissent plus librement, plus sereinement et peuvent concentrer leur attention sur autre chose. La croyance sous forme d'attentes est donc utile à l'action, qu'elle facilite et accélère.

La preuve par l'expérience joue ici un rôle important. Weick évoque une « bonne histoire » parlante à ce niveau : un professeur, à qui l'on propose une méthode pédagogique nouvelle et révolutionnaire, modifie son attitude vis-à-vis de ses élèves. Il devient plus exigeant car il s'attend à ce que leur niveau s'améliore. Son affect change alors : il se montre plus enthousiaste, plus impliqué, plus motivé. Il fournit alors plus d'efforts pour atteindre son but. Les élèves, se sentant plus encadrés et conformant leurs attentes à celles de leur professeur, modifient leurs propres affects et s'impliquent plus dans l'action. Leurs résultats s'améliorent alors. Conforté, le professeur prend confiance et s'engage plus fortement. Un cercle vertueux s'instaure, qui finit par confirmer totalement la croyance lorsque les résultats attendus au départ adviennent. On voit comment la prédiction sert de focalisateur de l'action. C'est une force puissante, qui dirige et engage.

La question, on le voit, n'est donc pas de savoir si nos attentes sont justes ou fausses (de même qu'il ne nous importait pas de savoir qui avait raison ou tort dans le débat). Ce qui compte, c'est que nos prophéties nous aident à créer du sens. Anticiper et former des hypothèses est un point de départ pour le *sensemaking*.

Weick décrit ainsi les séquences d'une prophétie :

- Un perceuteur observe une cible ou la place dans une catégorie
- Il développe un certain nombre d'attentes, de prévisions à son propos.
- Le perceuteur agit envers la cible en accord avec ses attentes.
- La cible interprète le sens de cette action
- La cible agit, répond, en accord avec cette interprétation
- Le perceuteur interprète cette réponse
- La cible, rétrospectivement, interprète le sens de son action. Elle crée alors du sens.

Le pouvoir du perceuteur par rapport à la cible sera évidemment déterminant. Dans l'historiette du professeur, l'ascendant de l'enseignant sur ses élèves rend la séquence d'autant plus efficace et la prophétie d'autant plus forte. Si les attentes du perceuteur vis-à-vis de la cible exercent une pression sur celle-ci, la séquence a d'autant plus de chances d'arriver au bout du cycle.

Une prophétie peut être annulée, interrompue, à plusieurs niveaux de sa séquence. Mais si elle se confirme, si le cycle se répète, alors les effets de la prophétie vont s'amplifier. Comme les idéologies locales sont puissantes et le besoin de réduire l'incertitude est fort, les gens ont tendance à se conformer aux prophéties. Lorsque les séquences recommencent, accélèrent, se stabilisent, elles deviennent la définition prédominante de la situation. Elles clarifient le réel, le rendent prévisible et rassurant. Weick appelle cela le comportement confirmatoire (« behavioral confirmation »). Ce comportement confirmatoire est issu d'un besoin de stabilité, de compréhension du monde, de prédictibilité.

Dans les organisations, comme le monde est changeant, pris dans un flot continu d'interaction, les individus ne peuvent pas s'offrir de l'exactitude et de la précision. À la place, ils s'offrent de la stabilité grâce à la confirmation comportementale. Or, comme le coût de l'indécision (qui entraîne l'inertie) est souvent plus élevé que le coût de l'erreur, c'est une stratégie efficace. Sans compter que, lorsque le monde est stable, l'argumentation est facilitée puisque les raisons invoquées peuvent être prédites. Argumentation et prédiction s'alimentent ainsi l'une l'autre. Les prophéties accomplies (self-fulfilling prophéties) fleurissent ainsi dans les organisations.

Les prophéties accomplies à Muncité

Les prophéties financières

La prophétie accomplie la plus évidente à Muncité concerne la réussite de la municipalisation en termes de coûts. La DGS était convaincue que la mairie allait gagner de l'argent en municipalisant. *« Moi j'ai fait un montage de délégation de service public et un montage de régie directe. En leur démontrant sur papier que la régie directe coûtait un peu plus de travail, mais beaucoup moins cher financièrement. »* nous explique-t-elle. Elle a ainsi enacté son environnement en fonction de cette croyance et créé les conditions nécessaires au gain financier, qui, une fois advenu, l'a confortée dans sa croyance. *« Moi j'étais persuadée qu'on améliorerait la qualité (...) pour un moindre coût. », « Moi j'en suis persuadée. C'est une des raisons pour lesquelles je privilégie, moi, la municipalisation. »* Ces dernières paroles sont particulièrement évocatrices de l'aspect prophétique de son positionnement.

Les acteurs m'ont d'ailleurs présenté des preuves de leurs dires : le maire nous dit que *« le gain, sur une année, est d'environ 200 000 euros, rien que pour la gestion de la crèche. »* (rappelons-nous aussi de son edito, qui confirme aux citoyens le gain financier grâce aux municipalisations), tandis que la DGS confirme que *« on a gagné, avec les municipalisations, environ un million d'euros par an. »* Ce dernier point est intéressant, car les diverses municipalisations effectuées par la commune ont fonctionné selon les séquences répétées proposées par Weick : on municipalise un service. On considère que le gain financier va être important. Tous les acteurs s'engagent dans un processus de rentabilisation (on augmente le taux d'occupation, ce qui fait rentrer de l'argent, on évite les gaspillages, on met en place des indicateurs financiers, etc.). Le service coûte effectivement moins cher. On constate que la municipalisation coûte moins cher que la délégation. On municipalise alors un autre service. Et ainsi de suite. Le dernier service municipalisé, la maison des jeunes, l'a été de façon extrêmement rapide. La décision a été prise en quelques jours et le service a très rapidement repris une activité normale alors qu'il était particulièrement inerte, faisant rentrer de l'argent grâce aux activités proposées aux jeunes. Les acteurs ont accéléré leur action de redressement des services en investissant des croyances dans la municipalisation. Que celles-ci soient fondées ou non, ça n'a pas d'importance. Ce qui importe, c'est que ces prophéties accomplies confortent l'action de la commune et lui permettent de continuer à trouver un sens à ce qu'elle fait.

« Les gens vont bien travailler »

« Je suis chaque fois enthousiasmé par leur implication, leur motivation, dans le travail communal et donc ça ne m'a pas posé de problème de me dire je vais augmenter la masse des employés municipaux. » nous a lancé le maire avec entrain pendant notre entretien. Lorsque le maire et la DGS classent les fonctionnaires comme des personnes travailleuses et motivées, ils les encouragent, du fait du pouvoir dont ils disposent, à se comporter selon leurs attentes. Ils enactent leur environnement et induisent des actions susceptibles de confirmer leurs prophéties. *« Moi, à titre personnel, ça c'est vraiment personnel, mais c'est cas aussi de*

la directrice et de l'équipe municipale avec moi hein, mes adjoints, les conseillers municipaux, on a une grande confiance dans les fonctionnaires de la fonction publique territoriale en général, mais surtout ceux de la mairie. » Ils expriment ainsi leur confiance, augmentent leur niveau d'attente et mettent de l'enthousiasme à faire advenir cette implication des employés, comme l'a fait le professeur avec ses élèves. Comme ceux-ci répondent aux attentes formulées par leurs responsables, la prophétie se vérifie. Une salariée corrobore cette théorie : *« Au niveau de la mentalité, quand on dit que les fonctionnaires c'est des fainéants, je suis désolée mais pas ici ! (rires) », « on a plutôt intérêt à travailler et à être vigilant. »* Les salariées s'impliquent, savent qu'on en attend beaucoup d'eux et ils ajustent leur comportement à l'aune de ces attentes. La qualité du service est améliorée. Le comportement confirmatoire fait son œuvre. Et le changement peut avoir lieu dans de bonnes conditions. La croyance a facilité l'action, encore une fois. La DGS le confirme d'ailleurs à propos d'une des responsables en charge des services municipalisés : *« si j'avais pas eu la directrice du SSG et la qualité de cette fille, jamais j'aurais proposé une municipalisation. Je savais que je me trompais pas. D'ailleurs elle m'a fait quelque chose d'exceptionnel. »* Les divers éléments du cycle apparaissent dans cette phrase : la prophétie et le comportement confirmatoire de la personne, qui a répondu aux attentes qu'on a placées en elle.

Les prophéties accomplies à Déléville

Une attente négative : ça va mal se passer avec les salariés...

Lorsque nous avons interrogé le premier adjoint de Déléville pour savoir comment s'était passé le changement pour les salariés, il nous a répondu : *« ça s'est passé comme vous pensez que ça s'est passé, hein... », « Difficilement. Y'a eu des jours un peu tendus, hein. Faut pas le cacher. »* On voit là une prophétie accomplie peu enthousiasmante : on avait prévu que ça se passerait mal et ça s'est mal passé. Les élus ont donc induit un certain comportement chez les employés en attendant d'eux qu'ils réagissent avec colère. Cela a abouti à une grève. *« on s'y attendait, mais c'est comme ça, hein. »* on voit combien cette croyance est forte : il ne

pouvait visiblement pas en être autrement. L'enaction a donc dû être puissante entre les acteurs.

Une attente positive : le délégataire va faire du bon travail

Le premier élément qui a encouragé la croyance vient du fait que le service des eaux avait été délégué précédemment. Satisfait de ce changement, l'élue en a tiré une croyance : la délégation, ça fonctionne. Il a donc prophétisé que ça se passerait aussi bien avec la crèche, ce qui l'a sûrement incité à se lancer dans l'aventure, comme dit précédemment. D'ailleurs, lorsque nous lui avons demandé s'il avait eu des craintes quant à la réussite de ce projet, il affirme : *« de notre part, non, aucune crainte. »*

Le choix du délégataire a aussi servi la prophétie de succès : *« Celui qu'on a retenu, financièrement, nous demandais un peu plus de participation que l'autre. Mais bon, ils étaient quand même un peu plus... ce que je dis tout le temps, 'professionnels' vis à vis de la petite enfance. »* Ces paroles du premier adjoint indiquent que le délégataire a été catégorisé comme « professionnel » par les acteurs, ce qui l'a incité à s'impliquer dans la crèche. Il savait que les attentes étaient importantes et, par le jeu de pouvoir (il voulait voir son contrat renouvelé), il a ajusté son comportement pour accomplir la prophétie. La directrice de la crèche a donc vu sa prédiction confirmée : *« Y'avait la qualité. C'est pour ça que je m'étais engagée et battue pour que ce soient eux le premier délégataire. »*

La preuve qu'on a eu raison...

Finalement, tous les acteurs ont constaté que la délégation se passait bien. L'élue à la jeunesse, qui avait prédit que les choses allaient mal se passer, a modifié sa croyance en voyant que sa prophétie ne se réalisait pas : *« Eh ben, non, franchement je me suis aperçue que non, c'était pas vraiment ça, puisque le bien-être a toujours été respecté, jusque là. », « je ne conteste pas le choix qui a été fait puisque je vois que ça tourne très bien comme ça. »* L'interaction entre les acteurs a bien sûr joué sur son changement d'interprétation. Mais surtout, l'apport d'une solution nouvelle, qui a fonctionné beaucoup mieux qu'elle ne l'imaginait, a modifié son

cadre de référence et, pour la nouvelle délégation, elle ne s'est plus fait de souci. Elle a prophétisé, cette fois, que ça marcherait bien et le changement s'est passé plus en douceur, s'est fait plus rapidement.

Le premier adjoint, quant à lui, nous fournit des preuves de la bonne prédiction qu'il avait faite en envisageant de passer en délégation : *« C'était tellement positif qu'on a voulu continuer la délégation. Et au lieu de la faire sur trois ans on l'a fait sur cinq ans. Comme on dit, ça roule ! »* La réussite étant avérée, on continue la séquence et, peu à peu, on renforce la croyance. Le processus de *sensemaking* a fonctionné. Le sens retiré de ce résultat est que la délégation est une option positive pour une crèche. La conclusion absolument inverse de celle qui a été faite par Mairie.

La croyance comme facteur de succès du changement

Nous atteignons ici un stade de notre étude où des réponses cruciales à notre question de départ ont vu le jour. Rappelons-nous notre interrogation originelle : comment cela se passe-t-il quand une commune choisit un nouveau mode de gestion pour un service ? Comment les croyances impactent-elles ces décisions ?

Il nous paraît possible à présent d'affirmer que les schémas mentaux des acteurs sont centraux et seront la clé de la réussite ou de l'échec du changement. La capacité des individus à se référer à ces schémas, à les modifier dans l'interaction, à le mobiliser pour créer une dynamique, pour emporter l'adhésion, voilà ce qui fait que « ça marche ». Il est plus important de croire que l'on a fait le bon choix que de savoir avec exactitude quelle est l'option la plus favorable. Passer trop de temps à calculer avec précision le mode de gestion le plus avantageux pourrait encourager l'inertie, tandis que se convaincre de l'utilité du changement en se référant à des schémas clairs, réfléchis, rassurants, pourra donner des résultats étonnamment positifs, qui auraient été inatteignables sans la foi qui a poussé à les construire, à les enacter (au sens où la réussite entraîne la foi, qui entraîne plus de réussite, etc.)

Pour faire suite à ces conclusions, il nous reste à réfléchir à quelques outils ou préconisations qui pourraient s'avérer utiles pour les décisionnaires, les managers, les élus. Quoique cette étude ne soit qu'un travail exploratoire, nous

pouvons d'ores et déjà formuler quelques conjectures à propos des changements de mode de gestion des crèches et des postures qui pourraient faciliter la transition.

Quelques préconisation : comment créer du sens ?

Les exemples de Muncipité et Déléville montrent que c'est en donnant du sens au changement que les acteurs ont réussi celui-ci. Il semble alors légitime de nous interroger sur les préconisations que nous pourrions faire aux acteurs qui décident de changer de mode de gestion ou qui créent un nouveau service et se posent la question de la délégation ou de la régie. Des éléments de réponse ont déjà surgi dans les analyses que nous avons faites, mais des précisions s'imposent.

En maintenant les mécanismes de création de sens

Dans son article sur l'incendie de Mann Gulch (1995), qui raconte comment un incendie a très mal tourné, faisant de nombreuses victimes, Weick montre comment une situation peut conduire à la perte de sens et à la dissolution de l'organisation et comment cela peut déboucher sur une catastrophe. C'est ce qu'Autissier nomme un épisode cosmologique, c'est-à-dire un moment où les personnes ressentent soudainement et profondément que l'univers n'est plus un système rationnel et ordonné.

Autissier (2005) nous invite à envisager la situation de changement de la même façon que la catastrophe. Lorsque l'imprévu frappe l'organisation, elle peut se retrouver en situation de perte totale de repères. La représentation rationnelle que s'en font les individus s'effondre, l'environnement devient inexplicable et les événements semblent ingérables. La menace de voir survenir un épisode cosmologique se concrétise alors.

À cet instant, le but pour les membres de l'organisation devient d'éviter que le sens ne s'effondre. Autissier (2005) nomme « résilience » le phénomène de survie de l'organisation face aux menaces de dissolution.

Confrontés à un risque d'effondrement du sens, les principaux participants réagissent hélas souvent en se repliant sur eux-mêmes. Ils se focalisent sur leur survie individuelle et se détournent du collectif. C'est une erreur, car l'intérêt collectif est en fait le meilleur moyen de construire un nouveau sens d'où émergeront des solutions. En fait, tant que le système de création de sens, par le

biais des interactions, reste opérationnel, il reste un espoir d'éviter la catastrophe. C'est là qu'est la résilience.

C'est ce que les deux cas présentés ici nous ont enseigné. Les acteurs ont su donner du sens au changement et ont évité la catastrophe. À Déléville, lorsque la grève a eu lieu, les élus ont choisi d'accepter d'intégrer des membres du personnel de la crèche (dont la nouvelle directrice) aux commissions de pilotage du projet. Associées au choix du délégataire, elles ont pu construire du sens en s'appuyant sur la croyance qu'il fallait privilégier un candidat compétent et investi afin de sauvegarder l'esprit de service public.

Un autre risque est apparu lorsque les employées se sont aperçues que les statuts de l'équipe allaient être différents : tandis que certaines restaient fonctionnaires, d'autres ne pouvaient pas espérer mieux qu'un CDI sous une convention collective peu avantageuse. *« nous on était régies sous le code du travail. Oui, ça a été un souci. », « je me suis dit : 'aïe, aïe, aïe, je ne vais pas pouvoir continuer comme ça'. »* Les rôles se sont dilués, car rien ne justifiait vraiment cette inéquité, si ce n'est l'histoire de la crèche. Mais les acteurs ont réussi à maintenir le sens *« parce que les personnes ont pas changé. Y'a pas eu d'histoires de dire : 'moi je suis de la mairie, j'ai droit à plus d'avantages.' »* Le collectif a gardé sa cohésion et a réussi à continuer à fonctionner ensemble.

À Municité, la municipalisation a été présentée comme une réponse à un problème identifié : l'incompétence du délégataire. La construction de ce problème et les croyances sous-jacentes (service public, rentabilité, confiance dans les acteurs) ont été les socles sur lesquels s'est construit le sens.

Comment les acteurs s'y sont-ils pris pour maintenir le sens ? Ont-ils vraiment réussi à tous les niveaux ? S'ils sont parvenus à maintenir cette cohésion, c'est notamment en s'appuyant sur la culture de service public, qui a légitimé les choix et actions. Le cadre de référence culturel, commun, a lié le collectif, permis les interactions, aidé à l'élaboration d'un nouveau sens.

En s'appuyant sur la culture

La culture, pour Autissier (2005), correspond à « l'ensemble des valeurs reconnues comme étant celles de l'institution, que l'on partage et auxquelles on

adhère. » La culture participe donc au cadre, au schéma mental, de la carte cognitive des individus.

Autissier précise qu'elle « alimente » le processus de *sensemaking* à plusieurs niveaux. D'abord, elle rassemble les expériences collectives accumulées au fil du temps et ainsi elle détermine les indices à extraire de ce passé commun et qui serviront de référence à l'élaboration de sens. Ensuite, elle permet de comprendre le processus par lequel se construit une stratégie organisationnelle, dont nous parlerons juste après. Enfin, les individus s'appuient sur leurs valeurs pour décider s'il est pertinent ou non de s'investir, de s'engager dans l'action, de prendre un risque.

Rappelons que ce sont la confusion et l'équivocité qui troublent l'individu la plupart du temps. Ce qu'il faut apporter aux individus face à l'équivocité, ce sont des valeurs, des priorités, de la clarté concernant les préférences. En clarifiant les valeurs, on définit ce qu'il est important de retenir dans les expériences passées et on crée du sens à partir de ces préférences.

Dans les deux cas étudiés ici, la culture a fait mouche. L'importance de proposer un accueil de qualité aux enfants a été au final la priorité de tous. La clarification des valeurs s'est faite autour de la notion d'intérêt général.

« A part si c'est un délégataire qui fait mal son boulot... Moi mon intérêt il est pas personnel il est général. » insistait la directrice de Déléville. Dès lors qu'elle a senti que la culture n'était pas écartée, elle a soutenu le projet et fait en sorte que tout se passe bien avec le nouveau délégataire.

A Muncité, nous avons recueilli les propos de la DGS : *« j'ai toujours pensé, globalement, que le fonctionnaire il doit travailler comme les autres et qu'il doit mériter son salaire à la fin du mois. Peut-être même plus que les autres parce que c'est le contribuable qui le paye et Dieu sait que c'est compliqué de payer ses impôts. »* et ceux de la directrice de la crèche : *« Ils comprennent que c'est pas des cartons, on peut pas les empiler, à un moment donné on a quand même à faire à de l'humain. Il faut faire au mieux pour qu'ils passent de bonnes journées. »* La responsabilité sociale, la conscience de la dimension humaine du métier, la valorisation de l'utilité publique, l'insistance sur les valeurs de service et d'altruisme, ont engagé les acteurs de façon collective.

Le recadrage culturel est donc un outil qui fonctionne. Détecter les croyances et en faire des « armes » sera utile au manager. Bien plus que les questions rationnelles de coût, le fait que les acteurs soient convaincus de faire ce qu'il faut faire et se sentent dans un rôle qui a du sens pour eux garantira le succès de leur action.

S'il s'agit, pour la culture, de s'appuyer sur l'expérience passée, il est tout aussi profitable d'orienter le regard des acteurs vers l'avenir.

En proposant une stratégie

La stratégie est définie par Autissier (2005) comme un « discours prévisionnel qui conditionne les contrats. » Ce discours prévisionnel, si sa valeur prophétique est discutable (le réel est trop complexe pour qu'on puisse savoir ce qui va vraiment advenir dans le futur), permet, nous l'avons vu en évoquant la question des croyances, d'ordonner le réel, de le clarifier. En cela, ce discours favorise l'engagement dans l'action collective, puis, plus tard, la construction d'un sens rétrospectif. On sait combien des prophéties réalisées sont déterminantes pour stabiliser les croyances et accélérer l'action collective.

Weick décrit ainsi la stratégie comme une carte qui anime et oriente les individus. C'est un point de référence à partir duquel on choisira quels indices extraire. Nos Hollandais¹, en visualisant le chemin grâce à leur carte, ont ainsi rendu le réel moins chaotique, plus ordonné et ont pu s'appuyer sur des références stables pour cheminer jusqu'à leur camp. La stratégie sert donc de cadre rassurant et solide, mais elle ne doit pas être envisagée comme une prédiction fiable de l'avenir.

Les managers oublient trop souvent que c'est ce qu'ils font, pas ce qu'ils planifient, qui explique leur succès. Ils valorisent la mauvaise cause et passent Par conséquent plus de temps à planifier qu'à agir, ce qui s'avère peu fructueux et les surprend.

Que se serait-il passé, se demande Weick, si le leader avait su que la carte était fausse ? S'il les avait guidés quand même jusqu'au camp en se servant de cet outil défaillant, l'exemple aurait été, nous dit-il, plus parlant encore. Le bon

¹ Page 98

leader sait qu'il navigue à vue, qu'il ne sait pas vraiment où il va, mais guide malgré tout son équipe. Il insuffle de la confiance, il désigne une direction générale, il propose une vision claire du chemin à parcourir pour y parvenir. Il propose un but pour engager dans l'action. Il crée des actes de foi. Puis, la confirmation de la prophétie, par le succès de l'action, fait le reste.

Pour nos deux communes en recherche de sens, les leaders ont eu un rôle à jouer à ce niveau-là. Les élus de Déléville se sont fixé deux objectifs : choisir un bon délégataire et améliorer les conditions de travail de leurs employés. S'il y a eu des débats sur le choix du prestataire, le maire a visiblement fait fortement pencher la balance, au risque de se brouiller avec son adjoint. Il a finalement donné un cap clair en désignant le gestionnaire et en inscrivant au contrat l'augmentation du nombre de CDI et le maintien des fonctionnaires.

La stratégie était encore plus évidente à Muncité, où la municipalisation était d'emblée une carte claire des objectifs et des orientations. En prédisant la réussite des multiples municipalisations, en en faisant le cheval de bataille de la commune face aux croyances habituellement partagées et en l'inscrivant de façons récurrente dans les discours des élus et dirigeants, ils ont impulsé le changement dans une direction claire et rassurante.

On ne saurait donc trop conseiller aux décideurs de présenter clairement leurs ambitions, afin que les acteurs se sentent engagés vers un avenir qui leur paraît désirable et atteignable.

En maintenant la structure

Autissier indique que la structure est un des concepts les plus difficiles à préciser et à mobiliser. Il est le lieu de l'institutionnalisation de l'action collective, ce qui signifie qu'il ancre celle-ci dans le temps et l'espace. Starbuck et Nystrom, évoqués par Weick (1995), décrivent ainsi la structure comme un artefact de « postdiction » (l'inverse de la prédiction et donc de la stratégie), d'observation et d'explication. On sent là le rôle de la rétrospection, qui construit a posteriori des liens entre des indices extraits et le cadre de référence (institutionnalisé) de l'individu et du collectif. On est ici à nouveau tournés vers le passé et plus vers l'avenir.

En mobilisant les ressources de la structure, nos actions institutionnalisent des choses et structurent à nouveau. La structure est donc constituée et constituante. On retrouve, ici encore, l'enaction weickienne, qui amène notre auteur à préférer l'idée de processus de structuration interactionniste à celle de structure fixe, appuyant par là sur son aspect construit et contraignant en retour.

Autissier se réfère à Ranson, Hinig et Greenwood pour décrire ce processus. Il s'agit d'une mise en relation de structures formelles et informelles. Les premières sont des cadres qui valident socialement, codifient, institutionnalisent les rôles, les règles, les procédures, les activités et servent de base à la création de sens. Les secondes correspondent aux interactions par lesquelles les individus construisent un sens partagé, en s'appuyant sur les structures formelles.

Ainsi, la structure permet à chacun de se définir dans l'organisation, d'y occuper un ou des rôles et de s'y positionner socialement. Si les rôles disparaissent, l'organisation est en péril si elle n'est pas en mesure de les recréer, car alors le chaos émerge, comme à Mann Gulch et risque d'anéantir le système entier.

La structure, en somme, nous évite de devoir sans cesse réinventer et réapprendre. Elle instaure de la permanence, de la continuité, de la stabilité en permettant aux individus de réitérer, dupliquer, étendre, mémoriser.

A Muncité, la structure a pris la forme de l'institutionnalisation de la municipalisation. L'intégration de tous les acteurs au sein d'une même organisation est devenu un mode de fonctionnement « traditionnel ». Plusieurs services ont été réinternalisés. Rétrospectivement, les élus et managers ont construit collectivement un sens à ce mode de gestion et ils ont créé ainsi un cadre rassurant et stable. Lorsqu'un problème se présente dans un service délégué ou lorsqu'un nouveau service doit être mis en place, la solution de la municipalisation est à présent routinière et peut être dupliquée à l'infini. Du chaos des divers marchés publics, ils ont fait émerger une régie rationnelle et signifiante, qui sert de référent mental, que l'on a intégré à nos schémas. Les rôles d'élus, de fonctionnaires ou d'agents publics au service du citoyen ont été redéfinis à travers ce processus de structuration. La pérennité de l'organisation a été maintenue alors que le chaos menaçait (grèves, banqueroute financière, etc.)

Déléville, quoiqu'ayant suivi un chemin différent, à fonctionné peu ou prou de la même manière. C'est la délégation qui a été institutionnalisée comme un référent et une routine. Après le succès de la délégation du service des eaux, puis celui de la crèche, d'autres services pourront sans doute être délégués sans difficulté en cas de problème. Les rôles ont là aussi été redéfinis : le gestionnaire a la compétence, les salariés ont le sens du service, les élus sont là pour garantir les droits des employés et le bon déroulement du changement. Les conflits ont été apaisés, les difficultés de gestion résolues et la continuité de l'organisation est assurée.

Mais tout ce que nous venons de voir (maintien des mécanismes d'élaboration de sens et soutien de la culture, de la stratégie et de la structure) est impossible sans communication entre les acteurs. Sans interactions riche et constructives, le chaos menace.

En favorisant une forme de communication riche et respectueuse

Organizing et interaction

Nous avons vu précédemment l'importance de l'interaction pour Weick, en particulier du fait qu'elle permet de se coordonner. On comprend que cette interaction passe par la communication : les individus, « par un processus de double *interact*, se communiquent leurs représentations du réel pour permettre une entente non pas sur les objectifs mais sur les actions à entreprendre et les comportements à adopter. » (Autissier, *les Défis du Sensemaking*, 2005) La signification se construit donc discursivement, par le biais des pratiques langagières qui ont cours dans les organisations. Il n'existe alors pas de sens supra-individuel, mais seulement un sens débattu, constitué socialement et localement.

L'organizing doit ainsi s'appuyer sur la communication. La communication est ainsi à la fois un processus de l'organisation et ce qui crée l'organisation. « L'activité de communication, c'est l'organisation. » (Weick, 1995) La performance communicationnelle est la clé de l'efficacité. Elle produit et reproduit la collectivité en permanence. « Les organisations sont construites, maintenues et activées par le medium de la communication. Si la communication

est mal comprise, c'est l'existence toute entière de l'organisation qui devient plus fragile. » (Giordano, *les Défis du Sensemaking*, 2005)

Le monde de l'organisation est donc « une réalité construite dans/par le langage. » (Giordano, *les Défis du Sensemaking*, 2005) « Comment puis-je savoir ce que je pense avant d'avoir vu ce que je dis ? ». Si c'est là la recette du *sensemaking*, le dire est évidemment au cœur du processus.

Quelle communication dans les organisations ?

Giordano propose ainsi, pour favoriser la communication, d'instituer « des normes en faveur du débat et de l'échange ». Autissier (1995) encourage à conserver, quoi qu'il en soit, des interactions respectueuses, fondées sur la confiance, l'honnêteté, le respect de soi. Les systèmes d'action fondés sur le secret, le non-dit, la rétention d'information, ont toutes les chances de dysfonctionner. La critique et la clarification en sont bannies, le *sensemaking* ralentit. Dans de telles circonstances, les acteurs ont tendance à se réfugier dans la subordination hiérarchique. Or, justement, c'est au manager de donner le ton pour impulser un processus d'élaboration de sens constant et efficace.

En cas d'ambiguïté importante au sein de l'organisation, le manager est celui qui déclenche la création de sens. La communication sera alors une ressource essentielle, qui permettra de sortir de la confusion. La parole a « le pouvoir d'instituer le réel » nous dit Giordano (2005), entendant par là que c'est par elle que les individus construisent la réalité sociale. Ainsi, les conversations construisent, reconstruisent, changent l'organisation.

Le dirigeant devra donc instaurer le dialogue, qui ne va pas de soi. Le dialogue ne devra d'ailleurs pas prendre uniquement la forme d'une argumentation : la narration, le récit sont de très bons vecteurs de sens pour Weick. Une bonne histoire s'avère souvent plus engageante et tous peuvent la relayer, y participer.

Les modes de communication riches : la réunion et le face à face

Les modes de communication riches sont favorisés par Weick. En particulier, les réunions sont un mode de communication très intéressant. Le chercheur les

considère comme des miniatures de l'*organizing* puisque s'y reproduisent les relations, les interactions. Elles sont aussi un « laboratoire » du *sensemaking*. Elles favorisent la rétrospection, le débat et permettent ainsi la constitution et la reconstitution de la réalité organisationnelle. L'argumentation, si importante pour faire surgir les croyances, a majoritairement lieu au cours des réunions. Les cadres référentiels, la culture, les codes du collectif deviennent visibles, sont mis en scène. Les rôles sont clarifiés et réaffirmés, les minorités et les majorités apparaissent, positionnant les arguments et croyances. Les dissonances ressortent, les ambiguïtés sont identifiées et les problèmes sont construits. Enfin, les réunions sont une « occasion de mettre de l'ordre dans l'anarchie. » (Giordano, *les Défis du Sensemaking*, 2005).

Un autre mode de communication riche est le face à face. La principale préconisation que nous feront sera ainsi de prendre au sérieux les conversations. Weick donne un exemple des conséquences catastrophiques qui peuvent découler d'un manque de communication directe entre les membres d'une organisation à travers l'incendie dramatique de Mann Gulch. La communication, rare, formelle et indirecte plutôt qu'informelle et directe, porteuse de significations contradictoires, n'a pas joué son rôle. Les pompiers, isolés, désorganisés, ont perdu la structure des rôles de chacun, la validation sociale de leur action et, du même coup, le sens de ce qu'ils faisaient. Le groupe s'est désintégré et la coordination a volé en éclat et a inexorablement conduit à un drame. Les seuls qui ont survécu sont ceux qui ont maintenu un lien entre eux, évitant la désintégration totale.

Cet exemple quelque peu extrême montre bien comment la communication directe, le « face à face », est une condition centrale à la survie du système. C'est pourquoi Weick craint la communication à travers un écran d'ordinateur. Du « MBWA », le *management by walking around*, fondé sur l'écoute, la rencontre, la proximité, devient peu à peu le « MBSA », le *management by screening around*, fondé sur les logiciels, internet, les TIC en général. La relation directe est bien plus riche et par là on peut saisir la complexité du réel et permettre l'invention de solutions innovantes pour manager cette complexité. Un potentiel que l'email, un message à sens unique privé du non-verbal, réduit considérablement.

Rappelons-nous l'incertitude dans laquelle étaient plongés les salariés au départ : *« la première délégation, alors, elle a été quand même assez mal vécue par le personnel – par tout le personnel, je vais inclure la directrice dans le lot – parce que personne ne savait exactement ce qui allait se passer en fait. »* La performance communicationnelle laissait beaucoup à désirer. Ni réunion, ni débat, ni interaction d'aucune sorte n'ont été envisagées à l'origine. La situation aurait pu vraiment dégénérer et amener à une perte totale de sens. Les grèves ont été un moment clé : la situation aurait pu basculer vers le chaos. Les employées, convaincues jusqu'au dernier moment qu'on n'allait pas les garder, auraient pu partir, forçant les élus ou le gestionnaire à recruter en urgence du personnel. *« pour moi, le 23 décembre, je revenais pas travailler le premier janvier. », « ça a été très mal vécu. »* nous confie une auxiliaire de crèche.

Plusieurs choses ont sauvé la situation. La première, c'est que les salariées se sont soutenues mutuellement et sont venues puiser dans les ressources du collectif pour passer le cap du changement. Une salariée considère par exemple que *« La première délégation s'est bien passée parce qu'on a beaucoup, beaucoup communiqué. »* Sur la fin, lorsque le conflit devenait vraiment difficile, les salariées se sont principalement appuyées sur leurs croyances et leurs identités : *« on a dit qu'on travaillerait jusqu'au bout. On savait pas pour nos contrats mais on a dit 'de toutes façons eux ils sont là, les enfants, ils ont pas à subir ce qu'on vit nous en fait.' »* en se recentrant collectivement sur les valeurs essentielles de leur métier et en mettant en mot leur résolution, elles ont surmonté l'angoisse et donné du sens à leur travail. Ce qui comptait, c'était les enfants, donc on a tout fait pour les enfants.

Un second élément a été déterminant : l'intégration des responsables de la crèche à la prise de décision. Le dialogue a été rétabli « de force ». *« Après ce qu'on a su en fait c'est par la directrice qui s'est immiscée en fait dans le truc à force de pousser, pousser, pousser, parce que sinon on aurait rien su du tout. », « elle a réussi à lire le cahier des charges et à y glisser quand même sa patte. »* raconte une employée lors d'un entretien. L'incertitude a été atténuée par l'apport de nouvelles informations, obtenues par les responsables dans le conflit. L'interaction directe

et les réunions ont enrichi le débat et les informations détenues par les acteurs, redonnant du sens et de la structure et évitant le chaos.

Le dernier évènement marquant a été l'intervention du gestionnaire, dont les performances communicationnelles étaient beaucoup plus avérées. *« Quand on eu un problème avec des parents ils ont été là, présents, ils sont descendus même si ils étaient de Paris. Ils nous ont aidé. », « et tout ça, ça s'est quand même ressenti dans notre pratique de tous les jours où on avait une coordinatrice avec nous qui venait, qui se mettait avec nous sur le terrain et qui discutait avec les enfants et avec nous. », « on avait un échange quoi. »* rapporte une employée. Le changement a été vécu douloureusement, en particulier car les salariées ont découvert après coup que beaucoup avantages sociaux allaient être perdus. Mais les choses se sont bien passées car la coordinatrice leur a apporté beaucoup, ce qui a été très apprécié.

Au final, on voit que les mécanismes d'élaboration de sens ont été sauvegardés par divers acteurs, mais peu par les élus. À part lorsqu'ils ont accepté de débattre du choix du délégataire, leur capacité à impulser de la croyance par le dialogue s'est révélée très limitée. Les salariées se sont montrées très en demande d'un échange plus ouvert avec la mairie, qui favoriserait leur capacité à élaborer du sens autour de cette délégation. Bien sûr, on comprend que les difficultés relationnelles avec la précédente directrice, à l'origine d'ailleurs de la décision de passer en délégation, n'a pas favorisé le dialogue. Cependant, il a été trop peu rétabli après coup. La directrice actuelle nous a d'ailleurs montré qu'elle avait peu confiance en l'explication des élus sur les causes du changement de mode de gestion, nous répétant à plusieurs reprises que la délégation avait été décidée *« soi-disant »* pour telle et telle raison. Ce manque de foi en la parole de l'autre pourrait engendrer, sur le long terme, d'autres difficultés.

La communication à Mucité : une culture de la communication structurante

A Mucité, la communication est beaucoup plus performante. Lorsque nous avons interrogé la directrice de la crèche sur ses objectifs professionnels à l'heure actuelle, elle a tout de suite affirmé : *« c'est de continuer à avoir des bonnes relations pour pouvoir avancer tout le temps dans nos projets. Et d'avoir toujours cette écoute et cet*

échange positif qu'il peut y avoir depuis un certain nombre d'années. » Une écoute entre tous les acteurs, notamment avec la mairie : « par rapport à la municipalité, on m'a entendue par rapport à ma demande, ce qui n'avait pas été fait avant. » (avant signifiant ici : par le délégataire, avant la municipalisation) Le ressenti général est d'ailleurs identique pour la DGS : « ce qui m'a marqué, c'est peut-être pas très professionnel mais ça induit des tas de choses au niveau professionnel, c'est la convivialité ambiante, que ce soit à l'intérieur du service, personnel, élus et la population. », « il y a beaucoup de sincérité. », « moi j'ai l'impression qu'il y a beaucoup de dialogue, que les gens se parlent beaucoup. » Cette culture du dialogue a été très positif pour la réussite du changement.

Le maire nous raconte la façon dont ils ont fait de la communication une priorité : *« on a pu leur expliquer, les rassurer, avec la directrice et moi, on est partis avec notre bâton de pèlerin, on est allés les voir, on les a fait venir en mairie, on a du faire, dans l'année qui a précédé la municipalisation 4 ou 5 réunions avec tout le monde, hein. »* Pour lui, *« construire une crèche c'est pas seulement construire un bâtiment, c'est construire un projet, bien entendu. Un projet social, un projet d'accueil, enfin, c'est construire quelque chose en commun et c'est enthousiasmant. »* Les décisionnaires du changement ont donc mis en place de nombreuses réunions et ont à cœur de favoriser sans cesse le dialogue.

D'ailleurs, la municipalisation elle-même a été envisagée comme une façon de rendre les échanges plus directs. Effacer un intermédiaire permet plus de proximité (on a vu à quel point cela tenait à cœur à la directrice) et donc une interaction plus immédiate. Autant d'éléments qui favorisent le *sensemaking*.

*

* *

A présent, nous avons en main les clés dont nous avons besoin pour mieux comprendre ce qui détermine la réussite d'un changement de mode de gestion. Nous avons pu dépasser le débat régie/délégation en montrant comment son existence même favorisait l'élaboration de sens en forçant les acteurs à s'y positionner. Or, lorsque les membres d'une organisation créent sans cesse du

sens, ils sont engagés dans une dynamique bénéfique. C'est pourquoi il nous a également semblé crucial de proposer d'ores et déjà, et quoi que nous soyons ici dans le cadre d'une recherche exploratoire, quelques conseils sur la façon dont les managers peuvent favoriser la création de sens. En s'appuyant sur la culture, la stratégie, la structure organisationnelle et la communication, ils peuvent maintenir un processus de *sensemaking* constant et continu, nécessaire à la bonne marche de *l'organizing*.

Cependant, nous avons voulu aller plus loin dans notre démarche scientifique et il nous a semblé opportun de développer, dans le chapitre suivant, une méthode bien spécifique que nous avons choisi d'utiliser pour construire notre réflexion : la Méthode des Scénarios (MDS). Celle-ci nous a permis d'enrichir notre compréhension du terrain, de révéler comment les croyances se transfèrent dans le collectif, comment les individus ajustent leurs points de vues pour se positionner dans un groupe. Nous avons pu également nous attarder sur les modes de communication et leur impact sur le processus d'élaboration de sens. Complémentaire des méthodes qualitatives traditionnelles, la MDS, d'inspiration interactionniste, s'est révélée tout à fait appropriée pour répondre aux questions que nous nous posions.

CHAPITRE QUATRE : la méthode des scénarios

Le processus de création de sens et les croyances qui fondent les choix de mode de gestion nous paraissent plus clairs à présent. Mais nous avons voulu aller plus loin dans notre analyse. De nombreuses questions se posaient, en termes de démarche scientifiques et auxquelles nous éprouvions le besoin d'apporter une réponse : comment révéler la création collective de sens ? L'entretien est une méthode individuelle, un face à face, ce qui peut fausser les rôles. En extrayant la personne de son milieu social, ne risque-t-on pas d'effacer partiellement, justement, la structure sociale sous-jacente ?

De plus, comment le chercheur peut-il accéder aux croyances profondes des acteurs ? Certes, certaines sont révélées lors de l'entretien semi-directif, mais il nous a semblé qu'une approche différente, « en creux », pourrait révéler d'autres choses. Nous voulions savoir comment réagiraient des individus face à cette proposition : « et si c'était différent, ce serait comment ? » En parlant de ce qu'on ne veut pas, ne sommes-nous pas plus éloquents pour exprimer ce qu'on veut ?

Ces diverses interrogations nous ont conduits à nous intéresser à la méthode des scénarios, ou MDS (Coenen-Huther, Kellerhals, Modak, 1986 ; Meyer, 2008 ; Waechter-Larrondo, 2005).

Meyer (2008) définit la MDS comme étant « un outil d'analyse et d'expertise des formes de communication dans les organisations. » Cette technique d'enquête est peu utilisée en sciences de gestion et en sciences sociales, notamment du fait de son orientation interactionniste assumée. Les représentations des acteurs, leurs rôles et leurs relations sont au cœur de l'analyse, un positionnement qui correspond au notre. S'il n'est pas question ici d'interventionnisme du chercheur,

nous parlerons avec Meyer d' « expertise participante » car il importera d'animer un débat et de s'y impliquer. Cette méthode aurait peu de sens utilisée seule et a été envisagée comme un complément riche et pertinent aux entretiens semi-directifs et à l'observation participante.

La démarche consiste à soumettre des scénarios courts à des individus appartenant à un même groupe. Les participants doivent répondre par écrit à ces sollicitations sous forme de petits récits, puis, ils sont réunis pour partager leur interprétation des textes qui leur ont été soumis au cours d'échanges régulés par deux chercheurs.

Nous commenceront par une description de la méthode et une analyse de ses avantages pour notre étude. Puis nous présenteront les résultats spécifiques et complémentaires qui ont émergé de la démarche.

Une méthode d'enquête qui révèle plus profondément les représentations et les modes de communication

Par le biais d'une méthode d'enquête classique, il s'avère compliqué de saisir les « intentions et attentes partagées » (Meyer, 2008). Lors d'un entretien classique, nous savons que les individus jouent un rôle, qu'ils peuvent prêter des intentions au chercheur, qu'ils peuvent tenter de répondre à ses attentes réelles ou imaginaires ou de les décevoir, qu'ils peuvent se retrouver dans une relation de soumission ou de domination ou encore qu'ils peuvent être pudiques, timides et avoir alors plus de difficultés à exprimer leurs ressentis. Toutes choses qui peuvent biaiser un entretien ou l'appauvrir.

Il n'est pas facile de faire parler les gens sur des sujets qui peuvent être très intimes ou très tacites. Meyer parle pour sa part des pratiques, ce qui n'était pas ici notre objet, mais nous savons que les valeurs sont tout aussi enfouies et informulées. Pour atteindre le cœur de la culture d'un groupe, il faut un outil pour creuser profondément.

C'est ce que la MDS nous a apporté. Nous avons ainsi abordé cette méthode dans une perspective d'émancipation de la parole. Elle présente pour notre sujet plusieurs intérêts majeurs que nous nous efforcerons ici de mettre en exergue.

Tout d'abord, elle permet d'analyser les formes de communication dans les organisations. Meyer (2008) dit de la MDS qu'elle est une « expertise communicationnelle ». Il s'agit de mettre en scène les interactions, les relations des acteurs, pour mettre à jour le caractère socialement construit des savoirs. Elle révèle les points de vue, les débats, le langage. Le discours, les significations, sont au cœur de ce mode de recherche. Or nous savons à présent à quel point les mots, le dire, importent dans la théorie du *sensemaking*, ce qui nous interpelle d'entrée sur la pertinence de l'utilisation de cette démarche pour notre objet.

Elle révèle également les croyances. Lorsqu'émerge le débat, par exemple, les argumentations des uns et des autres montreront quelles sont les valeurs qui leur tiennent à cœur. Si l'on ne peut savoir ce qu'on pense qu'une fois qu'on a vu ce qu'on a dit, il semble clair que pousser les individus à dire, voire à défendre

leurs dires, fera surgir leurs convictions, leurs priorités, leurs références, leurs représentations. Lorsque l'individu est « mis à l'épreuve » (Meyer, 2008), il se retrouve dans une position délicate qui le force à défendre ses affirmations, ce qui fait surgir le sens. Meyer parle de créer un effet de « dissonance », c'est-à-dire d'occasionner un changement d'opinion chez un individu confronté à une information en contradiction avec son système de pensée. Un processus qui rappelle fortement celui du *sensemaking* de Weick. Il s'agit donc ici de reconstituer, d'une certaine manière, les conditions nécessaires à l'élaboration de sens, pour pouvoir observer le phénomène « *in situ* ».

Ensuite, cette méthode propose de se pencher sur un collectif. « La stratégie des scénarios s'applique idéalement à un processus de décision collective. » (Coenen-Huther, Kellerhals, Modak, 1986). Le groupe est au cœur de l'analyse. Quel meilleur moyen de faire surgir les croyances collectives ? Voir la structure sociale « en acte » peut nous en dire long sur le relationnel, les interactions, les comportements acceptables, les normes admises. Sur le dicible et l'indicible, en présence de son groupe de référence. Selon Meyer, la MDS permet « d'avoir prise sur le réel partagé. »

En outre, la MDS nous a interpellés car la richesse d'informations fournie et le déroulement de l'enquête révéleront le degré d'intégration du changement. Nous voulons savoir dans quelle mesure le sens créé par les élus dans l'interaction a été assimilé, incorporé par les salariés. Si les représentations communes sont nombreuses, il apparaîtra que la construction collective de sens a permis de réduire les conflits et d'engager dans l'action.

Enfin, le fait que la démarche propose en elle-même une confrontation des premiers résultats avec le groupe permet au chercheur de vérifier la bonne interprétation des paroles des interviewés, comme nous le verrons plus loin.¹

Voici à présent la description concrète de la façon dont nous avons procédé, étape par étape.

¹ Chapitre 4, Une démarche par étapes, Réunion

Une démarche par étapes

Le modus operandi n'étant pas standardisé, nous décriront ici la méthode que nous avons utilisée, en nous inspirant très largement du texte de Meyer (2008), mais aussi de celui de Waechter-Larrondo (2005).

Nous avons reporté ci-dessous les diverses étapes de la démarche suivie dans un tableau récapitulatif (Tableau 5), afin de clarifier la méthode.

Tableau 5 : les étapes de la MDS

Etapes	Contenu
Phase un : déterminer son objectif	Faire surgir les croyances
Phase deux : la construction des scénarios	7 « scénarios-récits » et 1 dilemme
Phase trois : les réponses écrites	4 salariées de la crèche de Muncité
Phase quatre : premier tri des données	Document de synthèse des résultats
Phase cinq : la réunion	2 chercheurs régulent les débats
Phase six : l'analyse du matériau	Retranscription et catégorisations des enregistrements

Construction de l'objectif

Il était très important pour nous de nous interroger largement sur la façon dont nous souhaitions utiliser cette méthode. Qui interroger ? Pourquoi ? Comment ? Que faire de ces résultats ? Cette méthode étant peu utilisée, il nous a paru essentiel de mener une réflexion approfondie sur ce sujet.

Que voulions-nous exactement ? Nous voulions voir des gens qui créent du sens collectivement. Nous voulions faire ressortir des croyances dans l'interaction. Ces croyances devaient être celles qui nous occupaient pour notre étude, c'est-à-dire les croyances sur les coûts, la qualité du service, la gestion RH

et le management et enfin le rôle de la politique, des questions qui nous préoccupent depuis le début¹.

Nous avons donc décidé qu'il nous fallait interroger le personnel qui se trouve sur le terrain afin de faire surgir les valeurs profondes et fortes qui pourraient se heurter à celles des élus et des managers qui sont les instigateurs du changement.

Nos questions étaient les suivantes : les croyances des salariées sont-elles impactées par les discours des élus et des directeurs ? La culture, les valeurs sur le terrain sont-elles compatibles avec les questions de coût et de rentabilité que se posent les gestionnaires ? Les salariés ont-ils eux-mêmes participés à la constitution de la croyance collective concernant la crèche et si oui, comment ? Quels ont été les débats, les préoccupations, les représentations des agents d'accueil et des auxiliaires de puériculture ?

Construction des scénarios

C'est une phase déterminante, dont la réussite impactera toutes les étapes de la suite du processus.

Pour élaborer un outil efficace, nous avons en tête plusieurs éléments importants afin de ne pas nous égarer dans cette méthode inédite. Bien entendu, au premier chef de ces préoccupations se trouvait notre objet de recherche, d'où ont découlés les divers thèmes abordés par les courts récits proposés aux participants. Les personnes auxquelles s'adressaient les scénarios ont aussi orienté le choix des sujets traités. Par ailleurs, nos lectures nous ont également offert un point de référence riche et pertinent. Enfin, les premiers entretiens effectués auprès des divers acteurs nous ont amenés à affiner les différents récits avant qu'ils ne soient soumis aux participants.

Il existe plusieurs modèles de scénarios : certains proposent un dilemme que les participants doivent tenter de résoudre (Waechter-Larrondo, 2005), d'autres demandent de réagir à une citation fictive courte (Meyer, 2008). Dans le premier cas, le dilemme force l'individu à prendre position, à faire un choix. Dans le

¹ Voir chapitre 1, les outils de la Nouvelle Gestion Publique et chapitre 2, histoire d'un débat

second cas, il faut que ces textes créent une réaction de défense ou une argumentation énergique.

Il est ainsi important de « construire des scénarios qui déclenchent et provoquent une justification » (Meyer, 2008). L'objectif est de placer « artificiellement » les individus devant des situations susceptibles d'être conçues comme décalées, injustes ou mal renseignées. Meyer nous dit ainsi que les scénarios doivent avoir deux caractéristiques essentielles : ils doivent produire des réactions allant de l'étonnement à la réfutation et ils doivent donner l'impression d'être tirés de situations réelles. Cela implique que les scénarios soient « projectifs » : ils projettent dans une situation et créent une émotion.

La réaction émotionnelle a un rôle central, puisqu'elle stimule la justification et l'argumentation, comme Weick le dit très bien (voir chapitre 3, la croyance comme argumentation). La caricature volontaire outrée, perturbatrice, devra pousser le lecteur à s'engager, à refuser le propos, à le nuancer ou enfin à l'accepter d'un bloc. Le travail de la caricature est un élément délicat, car les scénarios ne doivent pas non plus prêter à rire ou paraître farfelus, ce qui introduirait un biais et rendrait la méthode peu opérante. Il faut qu'ils restent immersifs et réalistes pour créer l'émotion recherchée, tout en étant suffisamment exagérés pour interpeler le lecteur.

Les « situations d'épreuve » ou de tension se prêtent bien à cette méthode. Meyer (2008) cite entre autres les crises, les incidents, les évaluations, les prises de décision à risque. Dans notre cas, le changement était le terrain fertile sur lequel s'enracinait l'épreuve. Le changement est en effet un moment de tension où les repères sont bouleversés et où la permanence de l'organisation (sa résilience) est en jeu. L'occasion rêvée pour le chercheur de voir concrètement les mécanismes de survie se mettre en place et d'observer la façon dont les acteurs donnent du sens, là où le chaos s'immisce, pour réordonner le réel.

Quel que soit le type de scénarios proposés, le but est que le lecteur réagisse et fasse un choix qui dévoile son positionnement.

Les divers thèmes que nous avons choisi d'aborder au final furent les suivants :

- les valeurs de la fonction publique
- les valeurs du métier (rôle social) et la qualité du service

- le rôle du financier (croyances sur les coûts)
- le rôle du politique (croyances sur les élus)
- le changement
- les conditions de travail
- les croyances sur la municipalisation et la délégation de service

Tous devaient nous amener à répondre à notre question des croyances collectives et de leur rôle dans le changement de mode de gestion.

Il en est ressorti 7 « scénarios-récits » très courts abordant chacun l'un de ces thèmes et un huitième scénario, un peu plus long, proposant un dilemme¹, celui d'un maire face à un choix : municipaliser ou déléguer la crèche ?

Réponses écrites

Nous avons en premier lieu choisi le groupe que nous souhaitions analyser, c'est-à-dire que nous avons constitué un échantillon de répondants. Nous avons formé une équipe restreinte de 4 volontaires qui se sont prêtés au jeu. Rappelons que nous souhaitions interroger des salariés de la crèche. Nous avons donc adressé les scénarios aux employés.

Ces volontaires ont reçu un formulaire contenant les 8 scénarios auxquels ils ont été « invités à réfléchir. » (Meyer, 2008). Une question ouverte, très large, dont l'objectif était de laisser une grande liberté dans la réponse fournie, leur était posée pour les engager à s'exprimer. Nous avons laissé 10 jours aux répondants pour réfléchir à leurs réponses et les formuler. Il est en effet nécessaire que les personnes aient le temps de construire leurs arguments, afin qu'ils soient fondés non pas sur l'impulsion, mais sur des raisonnements profonds, des croyances internalisées. Il faut laisser le temps de la justification, de l'argumentation. Il faut, finalement qu'elles y croient.

Les participants ont de surcroît été encouragés à ne pas communiquer entre eux pendant cette phase « individuelle » afin de parasiter le moins possible la phase « collective ». Le fait qu'ils travaillent dans des sections différentes a facilité la perméabilité des échanges. Rappelons que notre intention était

¹ Voir annexe deux : Scénarios

justement de provoquer nous-mêmes le débat et d'assister aux réactions des individus lors de la confrontation avec les croyances des autres.

Premier travail de tri des données

Nous avons alors récolté les données pour un premier travail d'association et d'analyse. Notre but ici était de catégoriser les informations et de faire surgir les points de désaccords (pour faire émerger le débat) et les croyances profondes. C'est ici que nous avons déniché les premiers « oui, mais » où se cachent la complexité du réel et les logiques locales internalisées (Meyer, 2008).

Il en est ressorti un document de synthèse¹ exploitable. Plusieurs thèmes sont apparus à ce stade, que nous traiterons dans la partie résultat, mais que nous pouvons citer ici : les croyances sur le métier, sur le statut de fonctionnaire, sur la délégation et la municipalisation, sur le changement, sur les coûts et la qualité, sur le rôle du politique, le rôle central de la directrice de la crèche et la proximité physique du gestionnaire.

Cette phase de réflexion est très importante car elle permet de préparer la réunion qui aura lieu dans la phase 5 et donc de rendre celle-ci plus pertinente.

Réunion

Il s'agit ici de confronter les participants aux résultats et de les inviter à débattre, à échanger, à partager leurs croyances (Waechter-Larrondo, 2005 ; Meyer, 2008). Cette « négociation collective » permet de « dépasser les positions individuelles » (Meyer, 2008) et de favoriser la « montée en généralité des jugements émis » (Waechter-Larrondo, 2005). C'est un moment à la fois d'observation et de questionnement semi-directif d'un groupe. Le canevas de l'entretien n'est alors plus la grille précédemment utilisée pour les entretiens, mais le document de synthèse des premiers résultats sur lequel le chercheur s'appuiera pour mener la discussion, que Meyer nomme un « débat dirigé interactif ».

¹ Voir annexe Trois : Document de synthèse

Cette étape doit amener les participants à ajuster leur discours face au groupe. Les rôles ressurgissent, le collectif prend pied. Ce qu'on n'a pas osé dire peut s'échapper ou ce qu'on a affirmé peut se nuancer. La régulation dans l'interaction montrera ce qui est acceptable ou inacceptable, dicible ou indicible, acquis ou instable. Il faut en profiter pour inciter à délimiter, définir, identifier, qualifier, juger. On observera alors en direct la « construction évolutive et collective d'un sens » (Meyer, 2008) ou encore « la manière dont les acteurs construisent la solution. » (Coenen-Huther, Kellerhals, Modak, 1986)

L'idée ici est également de mettre en scène une réunion. Nous savons combien ce mode de communication est cher à Weick. Si la réunion est une miniature de l'organisation, il devrait s'avérer intéressant d'en observer une. Le langage, les échanges, les pratiques, la culture devraient ressortir. Les travailleurs d'aujourd'hui sont habitués à faire des réunions, c'est un outil qu'ils maîtrisent et il est fort probable qu'ils reproduisent instinctivement les routines communicationnelles qu'ils utilisent au quotidien. Les normes et règles, les structures, les valeurs déjà négociées dans la vie de tous les jours s'inviteront à la table.

Il est à noter que, lors de cette phase, Meyer encourage fortement à intervenir en équipe. Un second chercheur a alors été convié à participer, dans le rôle de l'« agitateur ».

Celui-ci a été informé du sujet de l'étude. De plus, il a été invité à lire l'article de Meyer qui a largement inspiré notre travail de recherche. Enfin, il a reçu les 8 scénarios et le document de synthèse afin de s'imprégner des questionnements soulevés. Son propre sujet de recherche étant l'introduction à l'hôpital d'outils de gestion des ressources humaines venus du privé, il était familiarisé avec les questions de privatisation de la fonction publique et le New Public Management, ainsi que le choc de la culture de service face à la culture gestionnaire. Ces éléments ont largement déterminé le choix du chercheur « agitateur ».

Sa fonction était de « ne pas tout comprendre, être de mauvaise foi, injuste, voire provocateur. » (Meyer, 2008). En provoquant le débat, il avait pour objectif de relancer l'argumentation et ainsi de pousser les uns et les autres à affirmer fortement leurs convictions. L'autre chercheur, quant à lui, avait pour fonction de

réguler et d'animer la discussion, de questionner pour approfondir les pensées exprimées, de ramener au sujet qui nous intéresse ici, etc.

Analyse du matériau

La réunion a été enregistrée et retranscrite selon la méthode de Kauffman (2011). La retranscription des débats est un exercice difficile, car l'échange est moins cadré que lors d'un entretien. Les interventions des participants s'enchaînent, il se peut que tous prennent la parole en même temps, il faut distinguer les voix pour déterminer qui intervient sur quel sujet et comment et, en fonction des caractéristiques de la personne, voir si son intervention a plus ou moins de sens. Il s'agit donc d'être très rigoureux et d'écouter à plusieurs reprises la réunion. Bien sûr, le rôle des chercheurs au cours du débat est essentielle pour faciliter cette étape.

Nous nous sommes efforcés de faire ressortir, en particulier, les éléments qui ont été fortement rejetés par les participants, les rappels à l'ordre ou aux convenances, les contrôles mutuels. Nous avons concentré notre attention sur les « relations informelles structurantes » (Meyer, 2008).

Comment se sont créés les consensus ? Sur quels sujets ? Qu'est-ce qui est universellement admis et qu'est-ce qui fait débat ? Quels sont les sujets sensibles, qui appellent une argumentation éloquente ? Qu'est-ce qui crée de l'émotion, du brouhaha ? Qu'est-ce qui semble inadmissible ? En gardant toujours à l'esprit l'objet de notre recherche, nous avons vu émerger des résultats pour le moins intéressants et parfois inattendus, les « points aveugles » de l'investigation qui intéressent particulièrement Meyer.

Nous allons à présent présenter les résultats relevés grâce à cette méthode dans la commune de Muncité.

Application à la crèche de Municité : résultats

Nous avons appliqué la méthode dans la crèche de Municité, auprès de 4 salariés. Notre objectif était de faire surgir les valeurs qui portent les métiers d'auxiliaire de puériculture et d'agent d'accueil, afin de voir si la délégation ou la municipalisation peuvent impacter certaines croyances ou si les croyances peuvent impacter le changement de mode de gestion. Nous voulions faire émerger le discours collectif des membres de l'organisation qui sont directement sur le terrain concernant la municipalisation.

Nous proposerons d'abord une description du processus de création de sens par le biais de l'interaction, en analysant la façon dont les acteurs ont abouti à un consensus. Puis, nous ferons un point sur la municipalisation et le transfert de croyances, ce qui nous amènera à mieux comprendre les déterminants du succès du changement.

Histoire d'un consensus : la question du statut

Le groupe de participantes était composé de deux employées qui avaient fait le choix d'être stagiairisées et donc d'obtenir le statut de fonctionnaire et deux employées ayant fait le choix de rester en contrat de droit privé, c'est-à-dire en CDI. L'un des éléments importants de la municipalisation, nous l'avons vu précédemment, est la gestion des statuts et des contrats. C'est donc le premier point de débat sur lequel nous avons décidé d'intervenir. Bien entendu, les croyances concernant le statut de fonctionnaire, la signification qu'il avait pour les unes et les autres à l'origine, a influencé le choix qu'elles ont fait au départ.

On constatera en premier lieu qu'il existe un amalgame dans l'esprit des fonctionnaires entre la municipalisation – qui consiste, pour une mairie, à gérer la crèche sans l'intermédiaire d'un gestionnaire – et la stagiairisation – qui consiste, pour un salarié, à passer sous le statut de fonctionnaire. Elles emploient indifféremment l'expression « passer municipal » ou « devenir municipal ». Pour celles-ci, la municipalisation fait sens, parce que leur relation d'emploi a changé avec l'employeur. Le fait d'avoir volontairement accepté de changer de type de contrat était une décision motivée par la représentation qu'elles se faisaient du

fonctionnaire, avec tous ses attributs traditionnels comme la sécurité de l'emploi, les avantages en termes de conditions de travail, de retraite, etc. Pour les autres, la municipalisation est beaucoup plus indifférente, car il s'agit d'un simple changement d'employeur.

On constate par exemple que l'une des participantes affirme fortement son choix de devenir fonctionnaire : *« Moi c'est pour la sécurité de l'emploi. »* Mais, au contact de ses collègues, elle nuance sa conviction : *« Après, est-ce que fonctionnaire c'est vraiment la sécurité de l'emploi, maintenant c'est moins sûr. »* Ce sur quoi une autre renchérit : *« Non, d'après le discours qu'on a entendu l'autre soir. Parce que si la municipalité ça change au mois de mars et qu'on repart associatif c'est pas une garantie que les filles elles puissent rester dans les crèches. Donc je vois pas la sécurité de l'emploi. »* Après l'intervention de la DGS lors d'une réunion récente, les croyances semblent avoir été impactées. Les élections approchant, si le maire n'est pas réélu, il se peut que la situation de la crèche soit plus instable. Si celle-ci est de nouveau confiée à un délégataire, les fonctionnaires devront soit accepter d'être mutées dans une autre crèche municipale, soit accepter de repartir sur un CDI. Ces explications de la direction et le contact avec ses collègues ont modifié la conviction originelle de la salariée, qui a accepté d'admettre que la sécurité de l'emploi n'était pas garantie même avec le statut de fonctionnaire.

Lorsque nous avons alors demandé si cette réalité mettait les salariées en insécurité, une participante ayant choisi le CDI nous a répondu sans hésiter : *« personnellement ça fait 22 ans que je travaille dans les crèches, j'ai jamais été au chômage, donc y'a rien qui me stresse. »* On comprend ici que ses croyances concernant la sécurité de l'emploi, supposée garantie dans ce secteur d'emploi, l'ont incitée à rester en contrat privé.

Au final, un consensus a surgit de la discussion par le biais du salaire. Les fonctionnaires ont changé leur angle d'attaque, affirmant que le salaire était plus intéressant pour elles, ce qui s'est avéré être l'inverse pour leurs collègues en CDI. La conviction de départ concernant la sécurité de l'emploi a été balayée et il a été convenu que, CDI ou fonctionnaire, c'est la même chose et que la seule vraie raison qui a poussé à choisir l'un ou l'autre, ce sont les revenus. Elles ont donc accepté de diluer le sens qu'elles donnaient à l'expression « devenir municipal » et de la dépouiller de son contenu pour admettre avec leurs collègues que,

finalement, ce qui compte, c'est le salaire, une préoccupation assez récurrente pour ce personnel pas ou peu qualifié.

Les croyances liées à la municipalisation

Nous retrouverons ici les quatre thèmes qui ont parcouru cette étude : la qualité du service, en lien avec la culture sociale, les questions de rentabilité et de coût, le rôle de la politique, la gestion RH et le management.

La culture de service au cœur des préoccupations

Comme cela a été soulevé dans le chapitre 2 (le processus d'amélioration de sens à Muncité, amélioration de l'identité) et le chapitre 3 (Histoire d'un débat), la culture de service est un élément essentiel à l'élaboration de sens pour les agents publics.

L'un des intérêts de la méthode des scénarios, nous l'avons vu, est de mettre en exergue les normes, les schémas mentaux sous-jacents, les représentations collectives. Celles-ci peuvent être identifiées dans le consensus. Et s'il y a bien un sujet qui a emporté l'unanimité, c'est la question des valeurs. Les travailleurs de la petite enfance font un métier de service et les croyances liées à cette réalité imprègnent toute l'argumentation des interviewées à propos des modes de gestion de leur outil de travail. On retrouve ici les préconisations que nous avons faites concernant le rôle de la culture et la façon dont les managers peuvent s'en emparer pour donner du sens à ce qu'ils font et engager les individus dans l'action collective.

L'implication forte des employées dans leur activité s'exprime ainsi: « *je prends vraiment à cœur mon métier.* », « *je défends tellement mon métier moi, que...* ». On « défend » son métier, c'est donc qu'il existe des dangers, que nous avons pu identifier : politisation, financiarisation, marchandisation.

Nous analyserons donc les résultats sur ce point en deux temps : les croyances sur les coûts, puis les croyances sur la politique.

Les croyances sur les coûts

La rentabilité : une réalité ambiguë

Les termes « rentabilité », « coût », « financier » ont été très peu prononcés par les participantes, ce qui, déjà, nous donne une idée du caractère très secondaire que représentent ces questions à leurs yeux.

Nous avons pu cependant recueillir quelques informations importantes sur le sujet.

Tout d'abord, « *Il est forcé que dans l'associatif, certains associatifs, pas tous, y'a une pression financière et ça, ben y'a moins de moyens au niveau du personnel.* » Ainsi, elles admettent que la réalité financière peut avoir un impact sur les ressources à disposition.

Par ailleurs, elles ont visiblement intégré le discours des élus et de la direction de la commune : « *ils nous avaient dit qu'ils faisaient énormément d'économies sur les frais de gestion.* », « *y'a eu peut être un passage où on était pas assez rentables.* », « *ils disaient que les frais de gestion c'était énorme la différence. Ce qui est compréhensible bien sûr.* » C'est compréhensible, donc : la délégation est plus chère que la gestion en régie. À première vue, on pourrait donc affirmer que les représentations concordent avec la direction, mais la réalité est plus complexe.

En effet, là où leur discours devient très intéressant, c'est lorsqu'elles affirment que ces différents éléments, finalement, n'ont aucune espèce d'importance pour la qualité du service rendu. Nous avons par exemple relevé les affirmations suivantes : « *nous y'a pas de pression, on a pas de chiffre à faire.* », « *y'a personne qui peut nous mettre la pression.* », « *moi j'ai travaillé dans des conditions rudes par rapport à ici, c'est pas pour ça que j'ai moins bien fait mon travail. Que j'ai abandonné les gosses en disant : 'ben j'ai pas le temps de m'occuper de toi, tu vas rester dans un coin.'* », « *On a un métier où on peut pas changer, je vois pas du tout ce qu'on peut changer par rapport à notre manière de travailler.* »

Tout cela peut être traduit en ces termes : quels que soient les moyens à notre disposition, personne ne peut nous empêcher de bien faire notre travail et la qualité du service dépend surtout de cela. Le consensus sur le sujet était fort. Leur point de vue collectif semble donc être que si le gestionnaire change, les

pratiques ne pourront pas être impactées, sauf (car il y a un sauf) si on empêche vraiment les salariées de faire leur travail. L'une d'entre elles l'exprime ainsi : « *Nous, notre métier à nous, y'a rien qui peut nous atteindre à partir du moment où nous, notre conviction à nous, ce qu'on a envie d'apporter aux enfants (est présent). Que ce soit Pierre, Paul, Jacques, à moins qu'on nous mette des bâtons dans les roues, après c'est un métier qu'on peut pas faire mieux parce que monsieur nous a fait ça ou moins bien parce qu'on nous a fait ça.* »

Ce « sauf » (à moins qu'on nous mette des bâtons dans les roues) est pour nous une clé vers une compréhension approfondie de leurs croyances collectives. La conviction, la culture, les valeurs comptent plus que le financier, les moyens, les ressources, pour assurer un service public de qualité. Par contre, dans les cas extrêmes, lorsque l'obsession de la rentabilité « écrase » les valeurs, dissout la culture et empêche l'expression de la conviction, elle peut faire des dégâts, nous expliquent ces salariées.

Deux récits ont surgi lors de la rencontre, qui ont nourri la compréhension que nous avons pu construire de leur interprétation du réel et de ce qu'elles pensent devoir protéger des dérives financières potentielles, les menaces invisibles qu'elles redoutent.

Deux récits pour épauler la croyance

Nous avons eu l'occasion de récolter, au court de cette rencontre, deux récits courts présentant des exemples de ce qu'un mauvais gestionnaire peut entraîner comme conséquences dramatiques dans une crèche (« *y'en a, c'est pas bon du tout...* »). Ces récits étaient vécues par les salariées comme des contre-exemples choquants de ce qu'était pour elles une « bonne crèche », mais aussi comme des cas extrêmes, rares, des exceptions susceptibles de confirmer la règle.

La première de ces deux histoires décrivait une crèche déléguée dont le gestionnaire ne pensait qu'à la rentabilité et oubliait ainsi les enfants. « *moi j'ai mes anciennes collègues qui sont passées associatif, elles en bavent hein.* » Le mauvais gestionnaire, dont on connaissait les pratiques grâce aux expériences de collègues moins bien loties, était accusé d'infliger aux salariées une pression financière jugée abusive et de commettre l'irréparable : « *Ça devient du*

gardiennage ! », une situation considérée comme l'antithèse du métier pratiqué par les salariées, dont le rôle ne peut être réduit à « garder ». En découlaient « Plus de pression » et de la « démotivation. » Au point d'en conclure : « et travailler comme ça par contre à vous occuper d'enfants c'est même pas la peine, quoi, il faut arrêter... »

Le « substrat argumentaire » de cette historiette était le suivant : *« c'est-à-dire, on fait du social et le social, ça rapporte pas, on le sait. C'est une perte financière, le social. », « Alors c'est pour ça, imaginer qu'ils se fassent de l'argent sur ça... c'est choquant. », « y'a plus aucun intérêt pour les enfants, c'est le chiffre, c'est tout. », « Moi personnellement c'est pas un truc que j'ai envie de faire. Je suis pas là pour faire du chiffre, quoi. », « C'est la petite enfance, hein, c'est le futur de demain ! Donc si on les fracasse d'entrée avant 3 ans, qu'est-ce qu'on va devenir ? »*. L'abondance de remarques parle de soi.

Ces divers arguments montrent que les valeurs de service à la personne, de « social » passent avant les questions de coût et de rentabilité. L'intérêt général est leur préoccupation première (l'avenir de toute une génération) et donne du sens à leur travail, à leur rôle. En nous expliquant ce qu'est une mauvaise crèche, elles nous expliquaient ce qu'était une bonne crèche de façon beaucoup plus émotive, créative et avec une plus forte conviction que lorsqu'on leur a demandé les critères de qualité d'un service d'accueil de la petite enfance. Le consensus général sur le caractère choquant de ces comportements orientés vers des questions d'argent, de finances, a été gagné par une description caricaturale de la crèche dans laquelle on ne voudrait surtout pas travailler.

Le second récit tirait globalement les mêmes conclusions, mais racontait l'histoire d'une municipalité qui en venait aux mêmes extrémités. *« Elles ont presque la chaise de tennis là-bas, elles sont en haut des chaises et elles regardent ce qui se passe dessous. »* Finalement, les conséquences sont équivalentes. La collègue qui avait choisi d'aller travailler dans cette commune, dont elle était résidente, avait fini par décider de revenir à Muncité, ne pouvant supporter cette situation, malgré les kilomètres supplémentaires à parcourir pour aller sur son lieu de travail. La phrase tombe alors : *« elle est revenue, elle pleurait. »* L'idée de pratiquer son métier dans ces conditions est insupportable. On touche ici à l'inadmissible.

Il apparaît donc que les croyances collectives sur les coûts, en particulier l'importance de la rentabilité, ne renvoient pas aux mêmes analyses, aux mêmes argumentations que pour les gestionnaires et donc, finalement, sont « dépouillées » de leur contenu au profit des croyances sur le métier de service, qui sont plus fondamentales et constitutives d'une efficacité de terrain. Si l'on est d'accord sur le fait que la pression financière peut être une réalité et que la rentabilité peut être une question qu'on se pose concernant les crèches, il est inadmissible qu'on en oublie la raison d'être de la crèche : rendre un service. Sans parler de l'idée inacceptable qu'il serait possible de faire des bénéfices avec une crèche, fait étonnant puisqu'il s'agit d'une réalité en cas de délégation, le gestionnaire prélevant sa marge.

Les croyances sur la politique

Après la financiarisation, le second danger, c'est la politisation. Nous l'avons dit, une crèche municipale a un employeur bien spécifique : le maire et son conseil municipal. Cette réalité n'est pas neutre. Les élus impulsent des politiques petite enfance, subissent des pressions diverses (lobbyistes, électoralistes, partisans) et sont plus ou moins porteurs d'une idéologie ou du moins d'un programme.

Il nous paraissait donc légitime de nous interroger sur l'impact de cette situation dans les esprits des salariés. Si leur patron est un « politicien », n'a-t-il pas des intérêts politiques lorsqu'il décide de municipaliser la crèche ? Les réactions ont été extrêmement parlantes.

« *Comment on peut mélanger le multi accueil avec la politique ?* » s'indigne l'une des salariées sur son formulaire. Ce que nous n'avons pas manqué de relever lors de la réunion. Face à nos demandes de précisions, des justifications ont émergé : « *moi j'ai senti le mot politique très fort, y'avait que ça qui comptait.* », « *on le prend que pour les adultes, notre politique et basta.* ». C'est donc là que le bas blesse : lorsqu'on oublie l'enfant. De même que pour les questions financières, les questions politiques doivent rester lointaines et ne pas empiéter sur le travail au quotidien. La question de la définition de ce qui est politique s'est bien sûr posée et si le flou qui entourait le terme dans les discours des interviewés était flagrant, il était en tous cas ressenti comme très péjoratif. La présentation des scénarios a bien sûr

joué dans la provocation de cette réaction. La décision est prise pour un intérêt (particulier, électoraliste, partisan) vécu comme honteux ou indigne de primer sur celui, plus noble, des enfants.

On voit bien, d'ailleurs, que c'est à la culture qu'on touche : *« tous ces petits mélanges ça me dérange énormément. »* Un malaise naît lorsqu'on « mélange » et donc lorsqu'on perd la « pureté » du travail accompli, lorsque des préoccupations secondaires viennent parasiter la seule vraie question : celle du bien-être de l'enfant. *« Parce que ça peut se voir aussi, la politique pure se mélanger à tout ça. »* nous glisse-t-on d'un air entendu, avant de réitérer *« je défends tellement mon métier moi, que... »* La politique invasive, intrusive est donc bien une menace.

Le mode de gestion : une préoccupation secondaire

Le rôle négligeable du mode de gestion dans la qualité de service

Ce qui compte donc, finalement, pour les salariées, ce n'est pas le « type » d'employeur (commune, association, entreprise privée) mais son respect de la culture de service et sa reconnaissance du travail des professionnels sur le terrain. Elles l'affirment d'ailleurs à plusieurs reprises lors du débat : *« c'est pour ça que nous, la municipalisation ou pas... », « c'est pour ça qu'on peut pas dire c'est mieux municipal, moins bien. », « Après ça dépend les associations. », « Après ça dépend des municipalités. »*

Ce qui peut changer leur métier, donc, dans des cas rares et intolérables, c'est un gestionnaire (municipal ou privé) qui oublie le caractère social de leur travail et fait passer les questions de coût ou de politique avant les questions de bien-être de l'enfant.

Ainsi, lorsqu'on leur demande comment elles réagiraient si la crèche redevenait déléguée, la réaction est vive : *« Ah ! Tout dépend l'association. », « ça c'est le plus à craindre, hein, de toutes façons. »* Le problème ne vient donc pas du fait d'être associatif, mais des spécificités du délégataire. On peut également en conclure que l'idée du changement fait plus peur que le mode de gestion en lui-même. L'inconnu concernant le gestionnaire et ses caractéristiques est plus gênant que la délégation elle-même.

Une concession concernant la municipalisation : la position d'une mairie face à la CAF

Lors du débat concernant l'importance du mode de gestion, les salariées ont été amenées à céder du terrain sur ce champ une seule fois. Elles ont admis que la municipalité était en position plus favorable qu'un gestionnaire privé pour faire face aux pressions de la CAF. En l'occurrence, dans leur cas, il s'agissait de garder un surplus de personnel par rapport à ce qui est normalement prévu, ce que la CAF voit d'un mauvais œil. « *la CAF peut dire : 'si vous continuez on vous coupe les subventions.'* », nous confie-t-on. Un trop fort encadrement coûte cher. Mais la commune considère que c'est un plus pour le bien-être des enfants et tente de conserver cette situation privilégiée. Les employées, sur le sujet, affirment que « *ils font bloc.* » Le chercheur a donc posé la question : si vous étiez en association, ce serait pareil ? Un premier timide : « *je sais pas.* », puis un plus ferme « *je pense pas.* » ont été obtenus, sur lequel elles se sont finalement accordées. Le gestionnaire privé, plus craintif à l'idée de perdre son agrément, plus dépendant de la CAF et de ses subventions, se montrera sans doute moins combattif. Mais cela n'a en aucun cas amené à la conclusion que la gestion en régie était plus valable que la gestion déléguée.

Mais alors, si ce n'est pas le gestionnaire qui peut changer les choses, qu'est-ce qui le peut ? Qu'est-ce qui fera le succès et l'efficacité d'un service ou d'un changement de mode de gestion ?

Les facteurs de qualité du travail en crèche : management et communication

Nous retrouvons ici les préconisations que nous avons faites en termes de communication. les échanges riches et directs sont préférés par les salariés, qui voient y là un facteur d'amélioration de la confiance et qui facilitent l'élaboration de sens.

Le rôle crucial du manager intermédiaire

Les discours parlant de la directrice de la crèche étaient particulièrement éloquents : *« elle nous fait confiance. Et ça c'est très important pour le travail. On a une confiance, je pense, mutuelle, entre la direction et nous et c'est important. »*, nous dit l'une des participantes, tandis que l'autre surenchérit en affirmant qu'elle est *« à notre écoute. »* Nous avons voulu en savoir plus et avons simplement demandé si la directrice avait un rôle plus crucial que l'employeur pour le bon fonctionnement du service. Les exclamations ont plu : *« oui, largement. », « ben pour nous, à notre niveau oui. », « oui parce que nous quand on a un souci on en parle d'abord à la directrice avant de monter en mairie quoi. », « et c'est vrai que si ça peut se gérer en interne, c'est bien. »*. Les quatre participantes ont apporté leur pierre à cet édifice : la directrice est le *« pilier »* de la crèche et c'est elle qui impacte le bon fonctionnement du service.

Cela explique fortement le fait que la délégation ou la municipalisation soient indifférentes aux yeux des salariées. La directrice de cette crèche est en effet la même depuis plusieurs années et le sentiment général des employées est que le travail n'a pas changé entre la période où la crèche était déléguée et celle où elle est devenue municipale. *« heureusement en un sens parce que ça a lié quoi. Avec tous les changements qu'il y a eu, ça a toujours été et c'est toujours, notre pilier. »* La stabilité de la direction crée du lien, de la résilience, car elle permet une continuité du *sensemaking*, sur des bases solides.

Or, le sentiment d'être soutenues, accompagnées, en confiance joue sur leur implication dans leur travail et leur bien-être et par ricochet sur la qualité du travail accompli. *« Et c'est important dans un travail parce que le matin vous y allez contente. »*, nous précise l'une des salariées. *« Nous je sais que, à la mairie de (Municipité), au niveau de l'encadrement du personnel, on est très très bien. On a une qualité, ça on pourra pas le reprocher. »* insiste une autre.

Le recrutement d'une directrice compétente est donc un élément plus important aux yeux des employées que le choix d'un gestionnaire. Son relationnel avec les salariés sera crucial. S'il existe de la confiance et de la communication, on peut élaborer un sens collectif plus facilement.

Les clés du succès : communication et proximité

La communication avec le gestionnaire

Les salariées ont insisté unanimement sur l'importance de la communication. Il semble d'ailleurs évident, au regard du fonctionnement du groupe, que c'est un élément central de la culture de la crèche. Pas de conflits forts, une qualité d'écoute évidente (respect du temps de parole, pas d'agressivité, pas de parole coupée), une capacité à nuancer son propos dans la confrontation à l'autre, toutes choses qui ont frappé les scientifiques qui ont assisté à la réunion. Leurs discours sur la relation avec la direction sont déjà parlants en eux-mêmes, mais on peut ajouter à cela l'emploi naturel du « nous », utilisé de préférence au « je » pendant la réunion. *« Je pense qu'on a une grande autonomie dans notre travail. Y'a beaucoup de confiance, y'a beaucoup de communication et donc c'est énorme, quoi, c'est énorme. »*, affirme l'une des interviewée, immédiatement approuvée par les autres.

Deux éléments ont été soulevés quant à la communication : une mauvaise communication est nuisible, une bonne communication est profitable. L'association gestionnaire avant la municipalisation a ainsi été présentée comme un exemple de mauvaise communication, tandis que la mairie est perçue comme un exemple de bonne communication.

Lorsque le chercheur demande si la communication était mauvaise avec l'association qui gérât précédemment, un « oui. » collectif a jailli et un « oui oui, c'est important. » est venu enfoncer encore le clou. Les explications fusent ensuite : *« je pense qu'ils manquaient un peu de franchise. », « y'avait un manque d'honnêteté de leur part, dans cette association. On sait pas comment c'est géré, comment c'est pris en compte. »* On ne sait pas. Cela veut dire : on ne peut pas créer de sens, on reste dans l'incertitude. Il est aussi ici question de confiance. Il est difficile de fonctionner efficacement en collectif lorsque la confiance n'est pas là.

Les employées insistent alors sur trois paramètres qui comptent lorsqu'elles parlent des caractéristiques de la mairie en termes de communication et qui expliquent pour elles le succès de la municipalisation.

L'investissement et l'engagement, d'abord : *« Et puis ils sont investis quand même aussi. », « ah vachement oui ! », « quand on fait des manifestations ils sont là oui,*

y'a toujours un représentant de la mairie. ». La présence physique montre une implication, un engagement dans l'action. Cela empêche un sentiment d'isolement. On sait que le travail des salariés de la crèche a du sens pour les élus. L'interaction, on y revient, est au cœur du bon fonctionnement de l'élaboration de sens et donc de la résilience.

Puis, la réponse aux questions posées a un rôle déterminant. *« quand on demande quelque chose, on a une réponse assez rapidement. »* Ainsi, l'ambiguïté est traitée et le sens est élaboré. Les questions sans réponse incitent à créer soi-même du sens pour résoudre la dissonance due aux multiples réponses possibles. Mais ce sens étant créé sans interaction avec les acteurs concernés, il sera inadapté.

La transparence compte aussi. On l'a vu, c'était un problème avec le gestionnaire. *« c'est plus clair aussi », « oui c'est beaucoup plus clair ».* « Clair » veut dire que l'on sait où on va et cela fait sens. La réalité est structurée et ordonnée, ce qui la rend plus sécurisante. *« moi personnellement je trouve que c'est rassurant oui, de savoir à qui s'adresser, connaître les personnes. »*

La transparence, de la franchise, l'honnêteté, l'implication – autant d'éléments sécurisants, qui sont facilités par la proximité physique des acteurs.

La proximité comme facilitateur de l'interaction

La proximité est bien entendu un thème étroitement lié à la question de la communication. Nous avons vu dans le chapitre 3¹ combien les formes directes de communication sont plus riches et donc plus susceptibles de créer du sens. La proximité rejoint cette idée.

« Le souci (du gestionnaire) c'est qu'on avait pas la proximité, quoi. Eux ils étaient à Marseille. », « Puis voilà, c'était Marseille quoi, on y allait pas ou alors il fallait qu'ils viennent nous voir. », « et puis par téléphone c'était pas toujours clair. » On retrouve à travers ces phrases l'un des chevaux de bataille de Weick : l'interaction directe, en face à face. Voir la personne permet de saisir dans le discours des éléments essentiels au *sensemaking* (comportements, paralangage).

¹ Comment Créer du sens ? Favoriser une forme de communication riche et respectueuse.

Le fait que la mairie soit proche permet de rencontrer les personnes et donc de partager du sens plus régulièrement et selon des modes de communication plus efficaces : tête à tête, réunion, événements culturels, plutôt qu'email ou téléphone. *« c'est vrai que de savoir qu'ils sont pas loin c'est bien, voilà, qu'ils soient à notre écoute. », « y'a pas d'intermédiaires. »* La relation sans intermédiaire est plus riche et plus performante. Elle doit donc être encouragée.

*

* *

Ce qui est confirmé ici est rejoint les jalons que nous avons posés dans les chapitres 2 et 3. Le succès de la gestion d'une crèche ne dépendra pas de son mode de fonctionnement (délégation ou municipalisation) mais de la capacité des acteurs à donner du sens à ce changement. Les salariées de la structure étudiée se sont engagées dans l'action parce qu'elles considéraient que la municipalité avait des caractéristiques qui correspondaient à leurs attentes. Les qualités de communicant des élus et de la direction, le respect de la culture de métier, l'implication dans le projet des décisionnaires a permis au changement d'être une réussite.

Cette expérience exploratoire nous a permis de nous convaincre que cette méthode devrait être appliquée avec plus d'ampleur, sur des groupes éventuellement plus importants, dans d'autres structures d'accueil. On peut aussi envisager de l'utiliser sur d'autres types de collectifs : groupes d'usagers, élus en désaccord, etc. Par ailleurs, des organisations plus en difficulté, dans lesquelles les conflits sont très présents ou qui ont du mal à élaborer du sens, pourront compléter avantageusement ce premier essai et apporter un matériau plus riche.

CONCLUSION

Cette recherche exploratoire sur les changements de mode de gestion des crèches nous a amenés à dépasser le débat qui mettait dos à dos les mérites de l'internalisation et de l'externalisation. Il semble à présent clair qu'un angle de réflexion fondé sur les processus est susceptible de déporter l'analyse et de proposer des réponses inédites aux dirigeants et aux élus.

Dans un premier temps, nous avons vu dans quelle mesure l'élaboration de sens autour d'un changement pouvait, en favorisant l'amélioration de l'identité organisationnelle, permettre aux acteurs de s'engager dans l'action, d'incarner leurs rôles, de redéfinir leurs préoccupations. À travers les interactions, l'extraction rétrospective d'indices dans le flot continu du réel et l'enaction, les individus de Déléville et Muncité ont construit collectivement une réalité sociale dans laquelle ils pouvaient agir sur des bases solides. Les valeurs du service public ont été remises en avant par le biais des conflits ou de la communication directe. Les métiers de la petite enfance ont été valorisés grâce à la stagiairisation et une hausse des salaires à Muncité et grâce au maintien du statut des fonctionnaires et à la stabilisation des contrats par le recours au CDI à Déléville. Enfin, l'importance d'une gestion compétente a été mise en avant dans les deux communes, que ce soit à travers les gains financiers ou le professionnalisme avéré du prestataire désigné.

Par la suite, nous avons montré comment les croyances étaient des vecteurs de réussite du changement. En mettant en avant les arguments pour la municipalisation et pour la délégation, nous avons vu que la résolution du débat

sur les modes de gestions n'était pas pertinente. Par contre, il nous est apparu que l'existence de ce débat permettait aux acteurs de s'y positionner avec conviction et de s'engager avec enthousiasme dans le changement. Le fait que, à Municité et à Déléville, les responsables aient été convaincus de faire « le bon choix » a permis de convaincre et, finalement, de faire adhérer les acteurs.

De plus, le fait de prédire le succès de l'entreprise a favorisé les actions (enactions) en faveur de ce succès, d'ordonner le réel en proposant un cap et d'assoir rétrospectivement les croyances. C'est ainsi que nous avons pu proposer un certain nombre de préconisations pour favoriser la création de sens. En maintenant les mécanismes de création de sens, l'organisation gagne en résilience et évite de sombrer dans le chaos.

Pour y parvenir, les managers ont à leur disposition un ensemble d'outils, qu'ils peuvent adapter à chaque situation. La culture, c'est-à-dire les valeurs collectives, est un cadre de référence sur lequel on peut jouer pour soutenir les salariés lors de la création de sens. La stratégie, qui permet de suivre un cap commun et ordonne le réel, est aussi un outil efficace. La structure de l'organisation, c'est-à-dire l'ensemble des institutions qui lient les acteurs, définit quant à elle où est la norme, quelles sont les routines, les procédures, et sert de socle commun à la création de sens. Enfin, tous ces outils ne peuvent pas fonctionner sans l'établissement d'un mode de communication direct, respectueux et fondé sur l'écoute et la confiance. Nous avons vu combien, à Municité, la performance communicationnelle était déterminante, tandis qu'à Déléville la catastrophe a été évitée en grande partie grâce à celle du prestataire de service.

Pour finir, dans une perspective de bricolage méthodologique, nous avons présenté la méthode des scénarios, une méthode qualitative de recueil de données qui a été éprouvée à Municité. Celle-ci, complémentaire des autres méthodes utilisées dans notre étude (entretien compréhensif et observation participante), a approfondi l'analyse des croyances et fait ressortir les modes communicationnels collectifs.

La discussion que nous avons engagée dans le chapitre 1 trouve donc ici des éléments de réponse. Ce qui détermine la performance d'un service se situe à un autre niveau que celui des outils managériaux du NPM. Les motivations des acteurs et les interactions au sein de l'organisation seront bien plus sources d'efficacité. Si les élus et les managers croient que les coûts doivent être réduits et que des outils de gestion inspirés du privé peuvent permettre d'atteindre cet objectif, alors le NPM pourra s'avérer efficace. Surtout s'ils parviennent à faire adhérer tous les acteurs à leur croyance. La Nouvelle Gestion Publique proposera une stratégie et un cadre de référence. Mais si les acteurs n'y apportent aucune foi, ils n'enactent pas leur environnement de manière à réussir ce projet, risquant ainsi de provoquer un effondrement de sens. Le manager avisé saura respecter les croyances des individus, les exploiter pour en faire des atouts en faveur de la réussite et, par le biais de l'élaboration de sens, il modifiera ou renforcera ces croyances.

Dans le cas qui nous intéresse, les dirigeants ont tout intérêt à valoriser la culture de service (secteur social, intérêt général, intérêt de l'enfant), la transparence politique, l'économie financière et l'idée d'un management à l'écoute des salariés. Nous avons vu que, quelle que soit la voie choisie (délégation ou régie) ces quatre grands thèmes pouvaient servir de base à l'argumentation.

Grâce à cette étude exploratoire, nous avons obtenu quelques résultats prometteurs, qui nous incitent à poursuivre notre recherche. Nous avons en effet identifié plusieurs limites que nous souhaiterions réduire. Tout d'abord, il nous semble que nos résultats gagneront en pertinence par le biais d'un élargissement du terrain. Le panel de choix de modes de gestions est large, nous l'avons vu, et les cas de figure sont très variés. Il serait intéressant, par exemple, d'étudier des collectivités qui ont échoué et de voir comment le sens s'est effondré. Ces deux changements ont été résolument positifs et un matériau plus riche pourrait être retiré de l'analyse d'un échec, par le biais des explications sur les raisons de cet échec.

En outre, nous voudrions appliquer la méthode des scénarios à d'autres groupes, afin d'établir des comparaisons. Encore une fois, étudier un collectif en

tension pourrait s'avérer fructueux. Cette étude n'a révélé au final que les préoccupations d'un seul groupe d'acteurs, dans un contexte spécifique.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AUTISSIER D., FAOUZI B. (dir) (2005), *Les Défis du Sensemaking*, Karl E. Weick et les sciences de gestion, Economica, coll. Recherche en Gestion.

BARBIER R. et BEDU C., (2013), « Focus : Un essai de mise en politique de l'eau potable : l'atelier citoyen Dem'eau », *Sciences Eaux & Territoires*, Numéro 10, p. 52-55.

BAUMOL W. (1967) Macroeconomics of Unbalanced Growth: The anatomy of urban crisis, *American Economic Review*, Vol. 57, No. 3 (June), pp. 415-426.

BORRAZ O., (2000), « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. », *Pôle Sud*, n°13, p. 11-26

COASE R. (1937) The nature of the firm, *Economica*, 4, 386-405.

COENEN-HUTHER C., KELLERHALS J., MODAK M. (1986), « Quelques problèmes, méthodes et résultats d'une approche sociologique des normes d'équité », *Droit et Société* n°4, P.507-529

COHEN M., MARCH J., OLSEN J. (1972) « *A Garbage Can Model of Organisational Choice.* »

Cour des Comptes (2003), *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement : rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et organismes intéressés.*

DAUNE-RICHARD A-M, ODENA S., PETRELLA F. (2008), « l'engagement des entreprises dans l'accueil des jeunes enfants : de nombreux enjeux et des partenariats public-privé complexes », *Recherches et Prévisions*, n°92, p. 61-71

DANFORD A., RICHARDSON M., STEWART P., TAILBY S., UPCHURCH M. (2005), « Best Value and workplace partnership in local government », *Personal Review*, n°34, pp.713-728.

DEMAZIERE D. et GADEA C. (Dir) (2009), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, p. 197-207.

EME B. et FRAISSE L., (2005), « La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de "cohésion sociale". », *Recherches et Prévisions*, dossier petite enfance, n°80, p.7-23.

EMERY Y. et GIAUQUE D., (2005), « Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus confus d'hybridation. », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°4, vol. 71, p. 681-699.

FAGNANI J. (2001), « La politique d'accueil de la petite enfance en France : ombres et lumières. », *Travail, genre et sociétés*, n°6, p.105-119

FAURE A. (1997), « Les apprentissages du métier d'élue local. La tribu, le système et les arènes. », *Pôle Sud*, n°7, p. 72-79.

FONS J-F., MEYER J-P, (2005), *La flexibilité dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France, débats, enjeux, perspectives*, Collection « Etudes et perspectives »

FRAISSE L. et alii (2008), « L'accueil des jeunes enfants en Europe : vers des formes de gouvernance multilatérale et intégrée ? », *Revue Française de Socio-Économie*, n°, p. 141-160.

GARABIGE A. (2006), « La négociation sur les 35 heures dans une municipalité : l'hybridation des formes de dialogues », *Travail et Emploi*, n°105, p.19-28.

GARABIGE A. (2010), « La logique du compromis belliqueux. Chronique d'une négociation sur le régime indemnitaire dans une mairie française. », *Négociations*, n°14, p 59-70.

GENCE-CREUX C. (2001), « Élections et favoritisme dans l'attribution des marchés de services publics locaux », *Revue économique*, Vol. 52, p. 753-763.

GLASER B. et STRAUSS L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago.

HERTZOG R., (2012), « La réforme des collectivités territoriales : une ambition financière », *Revue française d'administration publique*, n° 141, p. 121-137

JONCOUR Y., RAYMUNDIE O. (2001), « L'irresponsabilité partagée dans la gestion déléguée des services publics. », *Politiques et Management Public*, vol. 19, n° 1, Les nouvelles exigences de la responsabilité publique, Actes du dixième colloque international - Paris, jeudi 9 et vendredi 10 mars 2000 - Tome 1. pp. 59-79

KAUFMANN J-C. (2011), *L'entretien compréhensif*, 3^{ème} édition, Editions Armand Colin, Paris.

KOEBEL M. (2006) *Elus professionnels et élus bénévoles dans l'espace politique local*. Deuxième congrès de l'Association Française de Sociologie, Bordeaux, 5-8 septembre 2006. Réseau thématique « savoirs, travail et professions »

LAGROYE J. (1994), « Être du métier », *Politix*, vol 7, n°28, p. 5-15.

LECONTE P. (1998), *Le processus de structuration des techniques de gestion prévisionnelle des Ressources Humaines, application à la construction d'un référentiel des métiers dans un réseau d'organisation complexe*, Doctorat de sciences de gestion.

LE GALES P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. », *Revue française de sciences politiques*, 45ème année, n°1, p 57-95

LE GAND P., (2012), « Crise financière et ressources des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n° 144, p. 943-951.

LEGAVRE J-B., (1996) « La 'neutralité' dans l'entretien de recherche. Retour personnel sur une évidence. », *Politix*, Vol. 9, N°35, p. 207-225.

LINOSSIER J-L. (2012), « La mobilisation des usagers en faveur de la régie autonome pour la gestion du service public de l'eau potable. », *Communication au colloque « le service public à l'épreuve du développement durable »*

MEYER V. (2008), « La méthode des scénarios : un outil d'analyse et d'expertise des formes de communication dans les organisations » *études de communication*, n°31, p.2-15

MENARD C., SAUSSIÉ S. (2003), « La délégation de service public, un mode organisationnel efficace ? Le cas de la distribution d'eau en France. », *Revue de l'institut d'économie publique*, n°12, p.99-129

NAVARRO M. (2007), « Pour un service public de la petite enfance », regards croisés sur l'économie, n°2, p. 64-65

ODENA S. (2005), *Les modes de garde de la petite enfance*, Thèse de Doctorat.

PERIVIER Hélène, (2012) « Vers un service public de la petite enfance », *Revue de l'OFCE*, Supp.1, p. 91-96

PERRIN B., (2009), « Les aléas de la diversité dans la fonction publique territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 132, p. 711-726

PESQUIEUX Y. (2010), « Le 'nouveau management public' (ou New Public Management) »

PINSON G. (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique* 4/2006, Vol. 56, p. 619-651.

PINSON G. (2010), « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains. », *Pôle Sud*, n°32, p. 73-92

SAN MARTINO L. (2008) « Régie – Délégation : la cohabitation ? », *Politiques et management public*, vol. 26/1, p. 93-110.

THOENIG J-C. (1998), « La gestion des services communaux », *Annuaire des collectivités locales*. Tome 18, 1998. pp. 17-35.

WAECHTER-LARRONDO V., (2005), « Plaidoyer pour le bricolage et l'enracinement des méthodes d'enquête dans le terrain : l'exemple d'une recherche sur le changement dans les services publics locaux. », *Bulletin de méthodologie sociologique*, 88/2005, p. 31-60.

WEICK K. E. (1995), *Sensemaking in organisations*, Sage Publications, Thousand Oaks California.

WEICK K. E. (1995), « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster », *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, n°4, p. 628-652

ANNEXE UN : GRILLE D'ENTRETIEN

Temps 1 : présentation de mes interventions

1/ présentation personnelle

Etudiante Master 2 DYOR

Laboratoire LEST

Mémoire de recherche

2/ présentation des éléments techniques

Enregistrement audio

Contrat de confidentialité

Municipalités concernées

Questions, réponses ouvertes

Temps 2 : présentation de l'interlocuteur et de la municipalité

1/ L'interlocuteur

Quelle est votre fonction ?

Quel est votre parcours ?

3/ La municipalité

Comment définiriez-vous cette commune ?

Quel est le rôle de la municipalité ? Qu'est-ce qu'elle fait ?

Habitez-vous ici ?

Quels vos objectifs, vos priorités, vos attentes personnels ?

Temps 3 : présentation de la crèche

1/ présentation de la crèche

Pouvez-vous me présenter la crèche ?

2/ Rôle au sein de la crèche

Quelle est votre fonction et quel est votre rôle par rapport à la crèche ?

Avec quels acteurs de la crèche avez-vous régulièrement des contacts ?

Comment qualifieriez-vous vos relations avec eux ?

Temps 4 : le processus de municipalisation / délégation

1/ Génèse

Quand exactement la crèche a-t-elle été internalisée / externalisée ?

Pouvez-vous me décrire la situation avant la mise en oeuvre du projet ?

Comment est né le projet ?

Qui a été à l'initiative du projet ?

Quels ont été les acteurs de ce projet ?

Quelles ont été les raisons invoquées par les initiateurs du projet pour lancer sa réalisation ?

2/ philosophie du projet

Quelle a été la philosophie, la ligne directrice du projet ?

Le projet s'inscrivait-il dans une stratégie plus globale de la municipalité ?

Est-ce que vous vous reconnaissez dans ce projet ?

3/ l'acteur dans le projet

Avez-vous eu un rôle dans le projet ? Si oui, lequel ?

Comment avez-vous vécu le projet avant, pendant et après sa réalisation ?

Qu'en attendiez-vous ?

Que craigniez-vous ?

Que pensez-vous aujourd'hui de ce projet ? (Si changement : qu'est-ce qui a fait évoluer votre vision du projet ?)

Quelles sont les retombées positives et négatives du projet ?

Temps 5 : Qualité du service public

Quels sont pour vous les critères qui doivent être retenus pour évaluer la qualité de service de la crèche ?

Ces critères sont-ils applicables à la crèche ? Lesquels ne le sont pas ?

Quelles actions sont menées pour améliorer ce service ? Sont-elles efficaces ?

Quelles actions faudrait-il mener d'après vous ?

Que diriez-vous de la qualité du service délivré par la crèche aujourd'hui ?

Temps 6 : interactions entre acteurs

Quelles étaient les relations entre les cadres et le personnel de la crèche pendant, avant et/ou après le projet ?

Entre les élus et d'autres acteurs ?

Entre les cadres et d'autres acteurs ?

Entre le personnel et d'autres acteurs ?

Entre les usagers et d'autres acteurs ?

Y a-t-il eu des conflits ? Quand ? De quel ordre ? De quelle ampleur ?

Si oui, de quelle sorte, de quelle ampleur ?

Quelles actions ont été menées pour les gérer ? Ont-elles été efficaces ? Dans quelle mesure ?

Aujourd'hui, ont-ils été résolus ? Se sont-ils aggravés ? Sont-ils en train d'évoluer ? Dans quel sens ?

Temps 7 : Gestion

Qu'est-ce que le changement a apporté ou changé en termes de coûts ?

En termes de Masse Salariale ?

En termes de GRH ?

En termes de management ?

Temps 8 : Conclusion

De manière générale, que pensez-vous de cette délégation/municipalisation ?

Que va-t-il se passer maintenant ? Quels sont vos projets, vos ambitions, vos attentes pour l'avenir de la crèche ? Qu'attendez-vous des autres acteurs ?

Avez-vous des remarques à faire ? Des questions que vous souhaiteriez aborder et dont nous n'aurions pas parlé ?

Merci pour votre accueil et pour le temps que vous m'avez consacré.

Ce qui va se passer ensuite :

- entretiens qu'il me reste à faire
- analyse des entretiens effectués
- travail de synthèse puis présenta

ANNEXE DEUX : SCENARIOS

Scénario n°1

« C'est bien que la crèche soit municipale parce que le travail est tranquille. On est fonctionnaire, du coup on est détendus au travail. On a des horaires sympas et on progresse quoi qu'il arrive, même si on est pas très compétent. On gagne un bon salaire et finalement on a pas besoin de beaucoup forcer. »

Scénario n°2

« La mairie veut tout contrôler, tout planifier. Elle a municipalisé la crèche pour nous surveiller. Les élus voulaient plus de pouvoir, quoi. Ils essaient de tout prendre en main et de décider de tout. Du coup, on se sent espionnés, contrôlés. Et les parents sont mécontents parce qu'ils perdent leur droit de s'exprimer. Tout ça, c'est politique. »

Scénario n°3

« C'était facile de changer, de devenir municipal. Pas besoin de grandes explications ou de réunions. Je ne me suis pas inquiété. Il y en a qui ont stressé, mais vraiment, il n'y avait pas de quoi. Finalement, c'était pareil qu'avant, en fait. Suffisait de continuer tranquillement son travail sans faire de vagues. »

Scénario n°4

« Parfois les parents sont exigeants, ils sont pénibles, ils sont jamais contents. Ils râlent sur la qualité du service. Déjà, c'est difficile de garder des

enfants, surtout quand ils sont mal élevés, alors quand en plus les parents nous demandent de faire mieux, moi ça m'énerve. J'ai pas besoin de m'améliorer, je sais mieux qu'eux ce qui est bon pour les petits, c'est mon métier après tout. Eux n'y comprennent rien la plupart du temps. »

Scénario n°5

« On nous parle tout le temps du service public, d'intérêt général, de mission sociale, tout ça. Mais en fait, ça ne veut pas dire grand-chose. Dans toutes les crèches, c'est le même métier. Privé, public, tout ça, ça ne compte pas. Ce sont juste des discours politiques. Je ne me sens pas investie d'une mission pour la société ou d'une responsabilité particulière. »

Scénario n°6

« Quand il y a un gestionnaire privé, le problème, c'est qu'on oublie l'enfant. Ce qui compte, c'est le client - le parent, quoi. Il faut surtout qu'il soit content, satisfait du service, même si ce qu'il demande c'est n'importe quoi et c'est pas bon pour son enfant. C'est vrai que du coup, l'éducation, le bien-être des petits, ben... ça passe après. Et on se démotive. »

Scénario n°7

« Quand il y a un gestionnaire privé, on est sous pression à cause des contrats précaires. Comme on a peur de perdre son job, on suit, on fait ce qu'on nous demande, on ne fait pas de vagues, on accepte les horaires et on se tait. Alors que dans une crèche municipale, on est fonctionnaire. La sécurité de l'emploi et les conditions de travail, ça n'a rien à voir. »

Dilemme à résoudre

Un maire se retrouve face à un dilemme. La crèche de sa ville est gérée par un gestionnaire, grâce à un contrat de délégation de service public.

Le gestionnaire possède des compétences dans le domaine de la petite enfance qui font que les usagers sont très satisfaits du service rendu. Par ailleurs, la délégation soulage le personnel de mairie de diverses tâches administratives comme la comptabilité ou la gestion du personnel. Le maire trouve en outre cette situation confortable, car elle lui permet, en cas de problème, de se déresponsabiliser : il peut se tourner vers le gestionnaire pour lui reprocher sa mauvaise gestion. Il n'est ainsi pas en position de porte-à-faux vis-à-vis de son électorat et n'a pas à s'inquiéter de la qualité du service.

Par contre, le personnel de la crèche n'est pas satisfait des relations avec le gestionnaire. Les conditions de travail sont mauvaises et les salaires insatisfaisants, ce qui crée des conflits fréquents. De plus, la délégation coûte cher, et une gestion en régie permettrait de faire des économies, susceptibles d'être réinvesties plus tard, par exemple, dans l'ouverture de nouvelles places. Enfin, le maire sait qu'il aurait plus de poids sur les décisions prises si la crèche était municipale, et il pense pouvoir impulser une politique plus cohérente, mais aussi une autorité plus directe et ferme sur le personnel, en reprenant le service en régie.

Le contrat de délégation arrive à son terme. Le maire va donc devoir décider s'il le renouvelle ou s'il reprend la crèche sous sa tutelle, sachant que cette seconde option pourrait impliquer pas mal de temps, d'ajustements, de travail, de réunions, de communication auprès des administrés et du personnel, et donc, forcément, un certain nombre de coûts et beaucoup d'investissement personnel.

ANNEXE TROIS : DOCUMENT DE SYNTHÈSE

Ce document intermédiaire a servi lors de la réunion mise en place dans le cadre de la méthode des scénarios. Utilisé sous la forme d'un guide, il a permis aux chercheurs de mener les échanges sur la base des premiers résultats écrits.

Pour chaque paragraphe, un thème est abordé. Nous avons d'abord reporté les résultats qui correspondent à ce thème, afin de pouvoir réutiliser le matériau écrit pendant la réunion. Il s'agit ici d'une première catégorisation.

Puis, nous avons proposé, pour chaque thème, un ensemble de questions à poser aux interviewés. Dans les faits, les échanges se sont avérés plus libres, les questions n'étant là que pour guider les chercheurs.

Délégation/municipalisation

Il n'y a pas de changement de métier :

Même métier, qu'on soit privé ou public

Travail n'a pas changé

Pression dépend de la municipalité ou du gestionnaire et de « ses engagements sur la petite enfance. »

Enfant pas lésé dans privé.

Même métier dans toutes les crèches.

Maire reste moralement responsable.

Il y a des changements en cas de délégation :

Collègues reprises par une grosse association, l'argent est ce qui motive.

Effectifs réduits.

Manque de moyens pour le confort de l'enfant.

Plus de pression.

Démotivation.

Ça devient du « gardiennage ».

« Les moyens peuvent changer d'une structure à l'autre. »

Questions :

Qu'est-ce que c'est que « les engagements petite enfance » ?

Qu'est-ce qui vous fait penser que c'est pareil dans toutes les crèches ?

Est-ce que c'est pareil ou différent quand c'est municipalisé ?

Pourquoi l'idée de gardiennage est choquante ?

Le changement de mode de gestion : quelles difficultés ?

Pas de changement :

C'est pareil qu'avant, pas de changement ressenti.

Personnel, finance, service rendu identiques.

Pas d'amélioration de la qualité.

Un changement : la proximité et la communication

Il y a eu des réunions, on nous a bien expliqué.

Délégation : le siège est loin du lieu de travail

Parents mécontents savent à qui s'adresser car les responsables sont dans le village

« un échange, une discussion peut s'établir ».

Questions :

Pourtant, vous parlez de formations, de bien-être qui fait qu'on travaille mieux. (le mal être avait des incidences sur le bon fonctionnement de service)

Est-ce que la proximité favorise le dialogue employeur / employé ?

Les parents ont-ils été associés au changement ?

Raisons de la municipalisation :

« S'ils ont récupéré la structure, c'est parce qu'ils ont dû s'apercevoir que ça coûtait moins cher. »

« Les frais de gestion étaient importants. »

Ça leur permet de voir l'évolution de la structure.

C'est mieux de reprendre la crèche : moins cher et même si beaucoup de réunions, s'y retrouve sur le long terme.

« une cohérence plus claire pour sa régie, le personnel, et le service rendu. »

Questions :

Que signifie la dernière phrase ?

Qui vous a donné les raisons de la municipalisation, que vous a-t-on dit exactement ?

Le rôle de la politique :

Comment peut-on mélanger le multi accueil avec la politique ?

« en réfléchissant bien tout est politique et surveillance. »

« c'est une vision des choses », « chacun a son opinion »

Questions :

Pourtant, il y a bien une « politique petite enfance », une « politique de gestion », une « politique sociale » : qu'est-ce qui est choquant ?

Si « chacun a son opinion », c'est compréhensible ? Acceptable ?

Statut :

Le statut fonctionnaire est plus sécurisant :

La place est sûre, on n'a pas peur d'être licenciée.

« Je voulais devenir fonctionnaire même si mon salaire avait été moindre »

Oui, quand c'est privé on a plus peur.

Etre fonctionnaire c'est la sécurité de l'emploi.

Le statut de fonctionnaire ne change rien :

Aujourd'hui, être fonctionnaire ne veut pas dire garder son travail à vie.

C'est pas sûr qu'à l'avenir ça reste vrai.

« Personne n'est à l'abri aujourd'hui. »

Ce n'est pas un critère de motivation quand on travaille dans la petite enfance

On est sanctionné pareil, c'est pareil.

Il y a des contrats précaires aussi dans le public.

Il y a toujours des gens qui ont peur de perdre leur travail, même dans le public.

Ce sont les mêmes conditions de travail.

Questions :

Pouvez-vous préciser pourquoi vous avez préféré le statut de fonctionnaire ?

Finalement, c'est pareil ou c'est mieux d'être fonctionnaire ?

Le métier :

Le métier petite enfance, c'est être consciencieux, « apprendre encore et encore »

C'est un métier qui évolue.

L'apprentissage, c'est important.

C'est un travail d'équipe avec les parents.

De la co-éducation.

Les parents sont exigeants : oui, mais on ne peut pas toujours faire comme on veut, il y a des règles.

Les parents sont parfois jaloux.

Si on choisit de travailler en crèche c'est qu'on aime ce métier.

On travaille toutes ensembles.

On adhère à un projet pédagogique.

Questions :

Qu'est-ce que c'est la co-éducation ?

Ce métier est une vocation ? Si oui, pourquoi, qu'est-ce qu'on aime dans le métier ?

Avez-vous des conflits ?

Est-ce que le travail d'équipe c'est difficile, parfois ? Si oui, en quoi ?

Les valeurs :

« accueillir »

« répondre aux besoins de chaque enfant »

« on est là pour répondre à un service »

« être à l'écoute des parents. »

« soutenir les parents. »

« on prend soin d'enfants tout de même »

« les parents attendent un bon service et c'est normal. »

La famille et les enfants sont des priorités, sinon il faut changer de métier.

Une chose importante : la sécurité affective des enfants, leurs repères.

Une énorme responsabilité sociale : s'occuper des enfants.

Questions :

Ce n'est pas neutre de s'occuper d'enfants ? Ce n'est pas comme prendre soin de sa machine à l'usine ou d'un client quand on est commercial ?

Qualité de l'accueil :

Parents pas mécontents

« le public a changé », la société évolue.

Les parents nous font confiance.

Questions :

En quoi est-ce que la société a changé ?

Comment avez-vous gagné la confiance des parents ?

La direction

« la direction est là pour gérer les problèmes avec les parents. »

« on est toujours soutenus par notre hiérarchie. »

« quand il y a des soucis rien ne vaut le dialogue avec les collègues ou la direction. »

Questions :

Vous n'avez jamais de conflits avec direction ?

Qu'est-ce qui fait que la direction est si bien ?